



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS SOCIALES (IDAES)**

**TESINA PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA**

**Historia de una expropiación: cómo y por qué el Estado
argentino recuperó YPF.**

Tesista: Alejandro Martín Zamponi

Director: Dr. Esteban Serrani

San Martín, Provincia de Buenos Aires

2020

“HISTORIA DE UNA EXPROPIACIÓN: CÓMO Y POR QUÉ EL ESTADO ARGENTINO RECUPERÓ YPF”.

Autor: Alejandro Martín Zamponi

Firma:

Evaluador/a: Dr. Lucas Daniel Iramain

Firma:

Director: Dr. Esteban Serrani

Firma:

Lugar y fecha de Defensa:

Nota:

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar agradezco a mi familia: a mi mamá, Marta, y a mi viejo, Carlos, por transmitirme el valor de la educación y por estar siempre presentes. A mi hermano Federico por recomendarme para mi primer trabajo como periodista, en la Universidad Nacional de San Martín. A mi hermano Marcelo, por leer completa esta tesis.

Agradezco a mi amigo Juan Pablo, quien hacia 2011 me recomendó que cursara una materia de Sociología en la Universidad de Buenos Aires. Me dijo que me iba a encantar y tenía razón. Después empecé a trabajar en la UNSAM y cursé toda la carrera en IDAES. El paso del tiempo confirmaría que fue una excelente decisión.

Hice la carrera mientras trabajaba un mínimo de 35 horas semanales. Esa circunstancia y mi vocación por tener un promedio destacado contribuyeron a que la cursada se estirara más allá de la duración estipulada por el plan de estudios. Durante algunos cuatrimestres no cursé ninguna materia, producto de una carga extra de trabajo que incluía los fines de semana. Cuando esa carga se aligeró fue clave el apoyo de Luisina Perelmiter, por entonces al frente de la dirección de la licenciatura en Sociología, para que retomara la cursada. A ella mi agradecimiento.

Agradezco también a Alexandre Roig, por entonces decano de IDAES, y a Mariana Heredia, excelente docente, quienes escribieron cartas de recomendación para que pudiera postularme a una beca para hacer un cuatrimestre en una universidad francesa. La beca no salió, pero va a hacia ellos mi agradecimiento.

Esteban Serrani, además de ser un gran docente, me acompañó en la etapa final de la carrera al aceptar dirigir mi tesis. La calidad de este trabajo es un producto conjunto. Gracias.

Agradezco también a mis docentes de taller de tesis. Especialmente a Pablo Dalle, quien confió en mi capacidad y vocación; y a Brenda Focás, quien consiguió que me destrabara y escribiera el primer capítulo de dos tirones. También agradezco a los docentes Leandro López y a Lucas Iramain. Sus clases fueron excelentes y luego continué recibiendo sus recomendaciones y apoyo.

Cierro este apartado con un agradecimiento a mis compañeros de la carrera Julián, Verónica y Manuel, quienes leyeron diversas partes de esta tesis y me ayudaron con sus valiosos comentarios.

Alejandro M. Zamponi

Buenos Aires, junio de 2020

RESUMEN

Esta tesina de grado de la licenciatura en Sociología está dedicada a la disputa entre el Estado Argentino y REPSOL-YPF, que derivó en la expropiación parcial de la sede local de la petrolera española en 2012. La pregunta-problema fue sobre los factores económicos, políticos, sociales y tecnológicos que influyeron en la decisión de expropiar el 51% de YPF.

El objetivo general fue reconstruir la disputa entre el Estado Argentino y REPSOL-YPF desde el punto de vista de los actores. Se consideraron los posicionamientos del Ejecutivo Nacional, el Legislativo Nacional, la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI), y las principales empresas del sector (REPSOL-YPF y Bridas).

Un objetivo específico fue responder si la expropiación fue consecuencia de un plan diseñado para incrementar estratégicamente la presencia del sector público en la economía o si más bien se trató de una respuesta táctica en una coyuntura crítica, y en qué medida.

Un segundo objetivo específico fue investigar las características de la reestatización, las alternativas que existieron y sus condiciones de posibilidad. Se muestra que la operación no fue a través de la compra de acciones, sino a partir de una expropiación; que la expropiación fue parcial y no completa, y exclusivamente sobre acciones del grupo REPSOL, cuando podría haber sido también sobre otros accionistas, como el Grupo Petersen, de origen argentino. Este objetivo permitió ofrecer pistas para comprender los desafíos de la acción estatal en países periféricos como Argentina en un contexto de globalización financiera.

El tercer objetivo específico tuvo por finalidad intentar comprender en qué medida la formación geológica Vaca Muerta, la segunda reserva mundial de gas natural no convencional y la cuarta en petróleo ubicada en la Patagonia, tuvo una influencia importante en el cambio de comportamiento de los actores que derivó en la reestatización de YPF. Se muestra que el alza del precio del commodity petróleo y el desarrollo de la técnica de fractura hidráulica viabilizaron su explotación, más de año y medio antes de la expropiación, y que su aparición alteró las expectativas y cálculos de toda la industria.

La estrategia metodológica utilizada permitió incorporar al estudio de la reestatización nuevos factores además de los macroeconómicos. La creciente intervención estatal, el nacionalismo y la soberanía energética, la disputa por la renta petrolera, la redistribución de poder dentro del gobierno nacional y Vaca Muerta, son algunas de las dimensiones que atraviesan la tesina.

Entre las conclusiones se destaca que se llegó a la reestatización de YPF porque no hubo disciplinamiento empresario. O dicho de otro modo: la única forma que el Estado Argentino encontró para disciplinar al grupo empresario REPSOL-YPF fue que se fuera del país. Pero en su lugar no llegó otro grupo, sino el Estado. Por lo que en ese sentido no hubo disciplinamiento.

LISTADO DE SIGLAS

AFIP - Administración Federal de Ingresos Públicos

AFJP - Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones

AMBA - Área Metropolitana de Buenos Aires

UNASUR - Unión de Naciones Suramericanas

ANSES - Administración Nacional de Seguridad Social

APA - Ámbitos privilegiados de acumulación

ASAP – Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública

BPC – Billones de pies cúbicos

BP - British Petroleum

BTU - Unidades térmicas británicas.

CABA – Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CAMMESA - Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico

CEDERA - Cámara de Energía de la República Argentina

CEO - Chief executive officer

CGT – Confederación General del Trabajo

CIADI - Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones.

CNOOC - China National Offshore Oil Corporation Limited

CNPC - China National Petroleum Corporation

CNV Comisión Nacional de Valores de Argentina

COVID19 – Enfermedad Coronavirus 2019

DNU - Decreto de Necesidad y Urgencia

EEUU – Estados Unidos de América

ENAP - Empresa Nacional del Petróleo

ENARSA - Energía Argentina SA.

FPV - Frente Para la Victoria.

GNL - Gas natural licuado.

IAE – Instituto Argentino de la Energía “General Mosconi”

IAPG – Instituto Argentino del Petróleo y el Gas

INDEC – Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

ISI – Industrialización por sustitución de importaciones

NEA – Noreste argentino

NOA – Noroeste argentino

OFEPHI - Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos

OXY - Occidental Petroleum

PAE - Pan American Energy

PBI – Producto Bruto Interno

PEMEX - Petróleos Mexicanos.

Petrobras - Petróleos Brasileños.

SADI – Sistema Argentino de Interconexión

SEGBA - Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires

HIDRONOR - Hidroeléctrica Norpatagonia

SINOPEC - China Petrochemical Corporation

SUPE - Sindicato Unidos de Petroleros de Estado.

TCF Trillones de pies cúbicos

TRANSENER - Compañía de Transporte de Energía Eléctrica en Alta Tensión

Transener SA.

WTI - *West Texas Intermediate*.

YPF -Yacimientos Petroleros Fiscales.

YPFB - Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	10
CAPÍTULO 1. HIDROCARBUROS EN ARGENTINA: ESTADO Y EMPRESARIOS (1922- 2015).	16
1.1.El nacionalismo petrolero: YPF entre 1922 y 1976.....	16
1.2.La dictadura cívico militar de 1976-1983.....	20
1.3.Del retorno de la democracia a la hegemonía neoliberal.....	21
1.3.1. Alfonsín: la irrupción de la deuda externa y la erosión de las capacidades estatales (1983-1989).....	22
1.3.2. La hegemonía neoliberal de los años '90.....	23
1.4.La posconvertibilidad.....	25
1.4.1. Cambios en la orientación de la intervención estatal.....	25
1.4.1.1.Energía barata	26
1.4.1.2.La creación de ENARSA.....	27
1.4.1.3.Inversiones en infraestructura energética.	28
1.4.1.4.Ley Corta.	29
1.4.1.5.Ingreso de un socio argentino en REPSOL YPF.	30
1.4.1.6.Incentivos a la exploración de hidrocarburos.	32
1.4.2. Evolución del sector hasta la expropiación.....	32
1.4.3. Problemas estructurales	36
CAPÍTULO 2: LA DISPUTA ANTES DE LA EXPROPIACIÓN.....	40
2.1.Antecedentes inmediatos: el retorno del Estado en América Latina.	40
2.2.La gestión local de REPSOL-YPF con socio argentino.	47
2.3.Elecciones 2011 y restricción externa.....	54
CAPÍTULO 3. LA EXPROPIACIÓN.....	62
3.1.La embestida estatal contra REPSOL-YPF (diciembre 2011 - abril de 2012). 63	
3.1.1. El gobierno nacional marca la agenda.	63
3.1.2. Las provincias petroleras lideran la embestida.	68
3.1.3. La disputa entre el Estado y REPSOL-YPF: desabastecimiento de combustibles, peleas en el directorio de REPSOL-YPF, quita de concesiones y rumores de re estatización.	70
3.1.4. La intervención de la sede local de REPSOL-YPF y el Proyecto de Ley para su expropiación parcial. Los fundamentos.....	81
3.2.La reconfiguración de YPF como una petrolera mixta, con gestión profesional bajo dirección estatal. El alejamiento definitivo de REPSOL (abril de 2012 – junio de 2014).....	87
3.2.1. La sanción de la Ley.	87
3.2.2. La intervención de REPSOL-YPF	87
3.2.3. La nueva gestión profesional de YPF con dirección estatal.	89

3.2.4. El posicionamiento de REPSOL: disputa judicial y boicot a las inversiones privadas.....	91
3.2.5. El acuerdo entre las partes	96
CONCLUSIONES.....	99
BIBLIOGRAFÍA CITADA	110

INTRODUCCIÓN

La tensión alrededor de la explotación de los hidrocarburos en Argentina ha involucrado a múltiples actores y desatado numerosos conflictos políticos al menos desde la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) en 1922. Mayormente, las disputas tuvieron que ver con la explotación de estos recursos por parte de terceros diferentes del Estado, ya se tratara de empresarios locales o, sobre todo, de grandes petroleras extranjeras.¹

En ese marco, esta tesina de grado de la licenciatura en Sociología se propuso estudiar la disputa entre el Estado Argentino y REPSOL-YPF, que derivó en la expropiación parcial de la sede local de la petrolera española en 2012. La pregunta-problema que la tesina intenta responder es sobre los factores económicos, políticos, sociales y tecnológicos que influyeron en la decisión de expropiar el 51% de YPF.

Algunos autores concluyeron respecto de las estatizaciones de grandes empresas durante los gobiernos del Frente para la Victoria (FPV), que no formaron parte de un plan diseñado para incrementar estratégicamente la presencia del sector público en la economía, sino que más bien fueron respuestas tácticas que se ensayaron en coyunturas críticas (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014; citado en Schorr, 2018).

El citado trabajo es especialmente significativo, por inscribirse en la sociología económica, cercana al enfoque utilizado en esta tesina. Sin embargo, la expropiación a REPSOL-YPF también fue abordada desde otros enfoques. Autores como Bravo (2015) y Ceppi (2018) se enfocaron en las políticas públicas para el sector hidrocarburífero; Koziner y Zunino (2013), en el tratamiento que los principales medios gráficos hicieron de la decisión. En este sentido, pocos estudios han abordado la expropiación siguiendo el comportamiento de los actores principales. Una excepción es el trabajo de Bonnefoy (2016) que, no obstante, está dedicado al enfrentamiento posterior a la sanción de la Ley de Expropiación.

Aquí se asume que caracterizar las relaciones entre el aparato estatal y los agentes empresarios es clave para explicar el derrotero del sector. El enfoque utilizado se inscribe en la sociología del desarrollo, que se nutre de aportes de la sociología económica, la sociología política, la historia económica y la economía política.

¹ El capítulo 1 menciona conflictos desatados por la firma de un preacuerdo entre el presidente Juan Domingo Perón y la filial de una petrolera estadounidense meses antes del golpe de Estado de 1955; la firma de diez contratos de explotación con empresas extranjeras por parte del presidente Arturo Frondizi en 1958; la anulación de esos contratos por parte del presidente Arturo Illia en 1963; y la privatización de YPF en los años '90, entre otros.

El objetivo general de esta tesina fue, entonces, reconstruir la disputa entre el Estado Argentino y REPSOL-YPF desde el punto de vista de los actores. Se consideraron los posicionamientos del Ejecutivo Nacional, el Legislativo Nacional, la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI), y las principales empresas del sector (REPSOL-YPF y Bidas).

Un objetivo específico fue responder si la expropiación fue consecuencia de un plan diseñado para incrementar estratégicamente la presencia del sector público en la economía o si más bien se trató de una respuesta táctica en una coyuntura crítica, y en qué medida.

Un segundo objetivo específico fue investigar las características de la reestatización, las alternativas que existieron y sus condiciones de posibilidad. Se verá que la operación no fue a través de la compra de acciones, sino a partir de una expropiación; que la expropiación fue parcial y no completa, y exclusivamente sobre acciones del grupo REPSOL, cuando podría haber sido también sobre otros accionistas, como el Grupo Petersen, de origen argentino. Este objetivo estuvo vinculado con ofrecer pistas para comprender los desafíos de la acción estatal en países periféricos como Argentina en un contexto de globalización financiera.

El tercer objetivo específico tuvo por finalidad intentar comprender en qué medida la formación geológica Vaca Muerta, la segunda reserva mundial de gas natural no convencional y la cuarta en petróleo ubicada en la Patagonia, tuvo una influencia importante en el cambio de comportamiento de los actores que derivó en la reestatización de YPF. Se verá que el alza del precio del *commodity* petróleo y el desarrollo de la técnica de fractura hidráulica viabilizaron su explotación, más de año y medio antes de la expropiación, y que su aparición alteró las expectativas y cálculos de toda la industria.

El recorte temporal del objeto de estudio fue de doce años, entre 2002 y 2014. El inicio en 2002 se debe a que la salida de la convertibilidad implicó un cambio del modelo macroeconómico y productivo y cambios relevantes para el sector energético. Tomar como fecha de inicio un año más cercano a 2012 no habría evitado dar cuenta de esos cambios. Así mismo, interesó reconstruir la relación entre los actores y dicha relación comienza con el primer mandato de Néstor Kirchner en 2003. El corte en 2014, en lugar de 2015, se explica por el hecho de que ese año finalizó la relación entre REPSOL-YPF y el Estado Argentino, tras el cierre de los litigios y la venta de las acciones remanentes de YPF y bonos argentinos en manos de la petrolera española.

Podría haberse tomado 2015, con el traspaso del mando presidencial a un partido de diferente signo político, pero el único cambio significativo del sector posterior al cese de la relación entre los actores de interés fue la sanción en 2014 de la Ley 27.007, para modificar artículos de la Ley de Hidrocarburos vigente desde 1967.

Para dar cuenta de los objetivos de la tesis, la estrategia metodológica combinó técnicas cualitativas y cuantitativas: análisis documental, bibliográfico y estadístico. Se construyó un archivo con más de cuatrocientas notas periodísticas en prensa gráfica, se consultaron informes, discursos, presentaciones, bases de datos públicas, series estadísticas, revistas especializadas y comunicados de prensa, entre otras fuentes secundarias.

El relevamiento de noticias periodísticas siguió dos estrategias complementarias (una exhaustiva y otra por relevancia), con el objetivo de abarcar un período de doce años con los recursos de tiempo disponibles.

Se relevaron noticias de manera exhaustiva para el período 2010-2012 en el motor de búsqueda del sitio web del diario La Nación. Ese motor poseía varios filtros al momento de la recolección, de los cuales se utilizaron dos: uno por palabras claves y otro por fecha (día, mes y año). Se elaboró un listado de 23 palabras claves² y tras una primer testeó se identificó que la palabra clave “YPF” era la más adecuada para filtrar las noticias de acuerdo a criterios de pertinencia, sin excluir ni incluir en exceso. El motor de búsqueda ofreció 470 resultados para 2010, de los cuales se archivaron 64; para 2011 se hallaron 513 resultados y se archivaron 113 y para 2012 (de enero a mayo), se hallaron 991 resultados y se archivaron 166. De esas 343 noticias archivadas se citan alrededor de ochenta en el cuerpo de la tesina.

La otra estrategia utilizada para el relevamiento de noticias fue la consulta de resultados por relevancia y palabras claves en el motor de búsqueda de Google. Con este método se consultaron cientos de noticias dentro y fuera del período cubierto de manera exhaustiva. De esas cientos de noticias se archivaron y citaron algunas decenas. En particular se consultaron las noticias de Página/12, para obtener una perspectiva periodística alternativa al enfoque crítico al gobierno de la cobertura de La Nación.³

² El listado de palabras claves: YPF, expropiación, estatización, Eskenazi, Brufau, secretaría energía, empresas petroleras, sector energético, hidrocarburos, gas, petróleo, energía, abastecimiento, autoabastecimiento, exploración, importaciones energéticas, subsidios energéticos, Vaca Muerta, Loma la Lata, no convencional, convencional, tight, shale.

³ Koziner y Zunino (2013) relevaron la cobertura mediática de la expropiación en las portadas de los diarios Clarín, La Nación y Página/12. Concluyeron que la frecuencia y jerarquía fue similar, pero que la

Más allá de las valoraciones, que en ocasiones permitieron reconstruir el clima de opinión, interesaron los datos como el desabastecimiento de combustibles, la aplicación de sanciones a las empresas, etc.

Esta segunda estrategia de búsqueda por relevancia no buscó ser sistemática, ya permitiendo incluir diversas fuentes periodísticas, así como producir evidencia para los objetivos, general y específicos.

También se recolectó información del Informe Mosconi, producido por el Ministerio de Planificación Federal y el Ministerio de Economía y Finanzas entre abril y junio de 2012, en el marco de la intervención estatal de REPSOL-YPF. Asimismo se generó datos a partir de los anuarios de la filial local de REPSOL-YPF entre 2008-2013 (los únicos disponibles en su página web).

Respecto de la influencia o no de la formación Vaca Muerta en el cambio de estrategias de los actores se estudió el plan de negocios de la YPF mixta con control estatal y la presencia del tema en los litigios judiciales. También se consideró la relación de Vaca Muerta con la sanción de la nueva ley de hidrocarburos (Ley 27.007 de octubre de 2014), y fue una clave de análisis en el relevamiento de noticias y la consulta de bibliografía especializada sobre el sector.

Se consultaron también comunicados de prensa y presentaciones institucionales de REPSOL; de la YPF mixta con control estatal, y de la OFEPLI. Se estudiaron cinco discursos de la presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner y una intervención de dos horas del viceministro de Economía Axel Kicillof ante comisiones de la Cámara de Senadores de la Nación. Adicionalmente, se consultó la revista especializada Proyecto Energético editada por el Instituto Argentino de la Energía "General Mosconi" (IAE).

Para describir la orientación de la intervención estatal se consultó bibliografía especializada y la serie de decretos y leyes relacionados con el sector energético durante el periodo 2002-2014.

Para analizar la dinámica del sector energético en sus aspectos económicos, se relevó la evolución de los indicadores de producción de hidrocarburos y energía eléctrica, cobertura de servicio eléctrico, comercio exterior de hidrocarburos, precios de hidrocarburos y energía eléctrica, subsidios y demanda de hidrocarburos y de electricidad. Las fuentes consultadas fueron series estadísticas públicas elaboradas por

valoración estuvo polarizada: Clarín y La Nación valoraron de manera negativa el tema alrededor de un 76%, mientras que ese porcentaje se invertía para ser valoración positiva en el caso de Página/12.

el área estatal a cargo del sector hidrocarburos.⁴ También se consultó series estadísticas privadas producidas por el Instituto Argentino del Petróleo y del Gas (IAPG) y el Informe sobre los subsidios energéticos en Argentina producido por la Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP) y por IAE.

Finalmente la evidencia empírica obtenida durante el proceso de investigación se organizó en tres capítulos y una conclusión.

El primer capítulo reconstruye la historia de los hidrocarburos en Argentina y las tensiones entre el Estado y el capital nacional y extranjero. Se identificaron cuatro etapas cuyos denominadores comunes fueron el nacionalismo petrolero; el endeudamiento de YPF; la fragmentación y privatización de YPF, junto con el logro del autoabastecimiento; y una creciente intervención estatal en la economía y un declive productivo del sector hidrocarburífero, sobre todo en gas natural, que derivó en la reestatización parcial.

El segundo capítulo aborda los antecedentes a la expropiación. Allí se reconstruye la relación entre el Estado Argentino y REPSOL-YPF en el contexto del retorno del Estado en América Latina. Se dedicó un apartado a la relación entre los actores, a partir del ingreso de un socio argentino en la empresa y los anuncios de Vaca Muerta. Finalmente se hizo foco en el deterioro de la relación hacia las elecciones presidenciales de 2011 y la reaparición de la restricción externa.

El tercer capítulo está dedicado a la expropiación y distingue un primer período entre diciembre 2011 y abril de 2012, en el que el gobierno nacional tomó la iniciativa de embestir contra REPSOL-YPF y las provincias petroleras lideraron la quita de concesiones, con Chubut y Santa Cruz a la cabeza. Luego se trata la reconfiguración de YPF como una petrolera mixta, con gestión profesional bajo dirección estatal; y las disputas judiciales con REPSOL entre abril de 2012 y junio de 2014.

Finalmente, en las conclusiones se muestran las rupturas y continuidades en el comportamiento de los actores. Se sostiene que la decisión no fue planificada con anticipación porque las características de la misma se definieron en las semanas previas. Sin embargo, se mostró también que los proyectos para reestatizar pueden remontarse a la creación de ENARSA y sobre todo a un proyecto elaborado en 2006, en el contexto de la expropiación a REPSOL-YPF en Bolivia. Así mismo, se identificó que Vaca

⁴ Durante los mandatos del FPV fue el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; durante la Alianza Cambiemos fue el Ministerio de Energía y Minería; y actualmente con el Frente de Todos, la Secretaría de Energía.

Muerta alteró las expectativas del sector más de un año antes de la expropiación y reconfiguró la industria. Finalmente se destacan algunas dimensiones adicionales a las macroeconómicas y Vaca Muerta, que influyeron en la decisión: la soberanía nacional; la disputa por la renta; la reconfiguración del elenco de funcionarios con influencia en el gobierno nacional; y la pulseada política que evidenciaron los episodios de desabastecimiento de combustibles, entre otras.

CAPÍTULO 1. HIDROCARBUROS EN ARGENTINA: ESTADO Y EMPRESARIOS (1922- 2015).

Este capítulo contextualiza la estatización del 51% del paquete accionario de REPSOL-YPF en 2012 a partir de un repaso por la bibliografía disponible. Está organizado en cuatro apartados principales: el primero presenta el contexto regulatorio de YPF entre 1922 y 1976. Veremos que durante medio siglo el nacionalismo petrolero fue transversal a gobiernos democráticos y de facto y otorgó un rol protagónico a la petrolera estatal. El segundo apartado aborda los mecanismos mediante los que la dictadura de 1976-1983 convirtió por primera vez a YPF en una empresa deficitaria, al tiempo que sentó las bases para el autoabastecimiento energético con la puesta en marcha del yacimiento Loma La lata en 1977. El tercer apartado está dedicado al retorno de la democracia y la hegemonía liberal. Allí se aborda la pérdida progresiva de la autonomía estatal, que en los años '90 permitió la desregulación del mercado de hidrocarburos, la fragmentación y privatización de YPF. No obstante, durante los años '90 Argentina alcanzó el autoabastecimiento e incluso se convirtió en exportador de energía. Finalmente, el cuarto apartado se centra en el período de la posconvertibilidad, durante el cual el Estado intervino crecientemente en la economía, para impulsar un modelo de crecimiento industrial que encontró limitaciones estructurales.

1.1. El nacionalismo petrolero: YPF entre 1922 y 1976

El 3 de junio de 1922 el presidente radical Hipólito Yrigoyen creó la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Todavía no había ocurrido la crisis económica de 1929, ni se había iniciado el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Como dato a tener en cuenta en el análisis de la reestatización de 2012, mencionamos que ya habían sido descubiertos los primeros recursos hidrocarburíferos en Comodoro Rivadavia en 1907⁵.

YPF creció como una empresa verticalmente integrada⁶ bajo la gestión del militar Enrique Mosconi (1922-1930), quien consideró que el autoabastecimiento petrolífero era una dimensión de la seguridad nacional. En 1927 la empresa ya extraía y

⁵ El argumento es que sin reservas de petróleo pierde sentido crear una empresa petrolera.

⁶ Abarcó todas las actividades del rubro: exploración, extracción, refinamiento, transporte y comercialización.

refinaba petróleo y vendía combustibles en cientos de bocas de expendio en todo el país. Luego del derrocamiento a Yrigoyen, Mosconi renunció a su cargo.

La década de 1930 se inició en el plano internacional con las secuelas del crack financiero de 1929 y en el local, con el primer golpe de Estado del país. Varios funcionarios del nuevo gabinete de ministros del gobierno de facto encabezado por José Félix Uriburu habían sido empleados de petroleras británicas. El caso más emblemático fue el del ministro del Interior, Matías Sánchez Orondo, quien se había desempeñado como consejero legal de la Standard Oil años atrás. De allí, que se especulara con que la política petrolera nacionalista “algo” había tenido que ver con el derrocamiento (Barreda, 2011: 18, citado en Serrani, 2012).

En la misma línea, durante los primeros años de la década de 1930, se aplicó una política favorable a los grandes *trusts* petroleros, que implicó una drástica reducción de la producción de YPF y su importancia relativa en el sector (Serrani, 2012).

Las autoridades de la denominada “Década Infame” carecieron de legitimidad democrática producto de las prácticas electorales fraudulentas y la ausencia del radicalismo en la competencia electoral. Aun así, impulsaron la sanción de dos leyes orgánicas de YPF y la primera norma nacional en materia petrolera (Ley N° 12.161), además de decretos de reserva en la Nación y las provincias. En conjunto estipularon la propiedad estatal de los recursos, así como favorecieron que su explotación estuviera a cargo de YPF. El gobierno nacional también intervino durante esta década para limitar la importación de petróleo y las políticas de *dumping*⁷ de las empresas extranjeras.

El nacionalismo petrolero se consolidó con la expansión del régimen Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), contemporáneo a la Segunda Guerra Mundial y al surgimiento del peronismo. El gobierno de Juan Domingo Perón creó la empresa Gas del Estado en 1945 e impulsó la reforma constitucional de 1949, que entre otras cosas nacionalizó los hidrocarburos bajo suelo argentino. El Sindicato Unido de Petroleros del Estado (SUPE) también es creado en este período.

Con el crecimiento industrial aumentó la demanda de insumos intermedios, bienes de capital y energía. Los primeros dos debían importarse ya que por cuestiones tecnológicas no podían ser producidos localmente. Con la energía era diferente. Si bien YPF aumentó su producción durante la gestión de Perón, lo hizo a un ritmo menor que

⁷ El *dumping* consiste en vender la producción a un costo inferior al costo para fundir a la competencia. Este tipo de prácticas solo pueden realizarlas grandes empresas con resto financiero para absorber pérdidas, en vistas de futuras ganancias.

la demanda. En consecuencia, el Estado optó por importar energía para no detener la expansión industrial, con los dólares que ingresaban de las exportaciones agropecuarias. Sin embargo, la ecuación entre importaciones, exportaciones y reservas se hizo cada vez más insostenible (Barrera y Serrani, 2018).

En 1955, meses antes de ser derrocado, Perón firmó un pre acuerdo con una filial de la Standard Oil de California para que extrajera recursos argentinos. La iniciativa despertó fuertes resistencias en todo el arco político⁸, incluso dentro del peronismo, lo que motivó que Perón enviara el proyecto al Congreso para que fuera aprobado, lo cual no sucedió.

El siguiente presidente electo fue Arturo Frondizi quien impulsó una nueva Ley petrolera, la N° 14.773, para retomar la pauta del artículo 40 de la Constitución peronista que había sido derogada tras el golpe militar de 1955. También retomó la estrategia del peronismo tardío de alentar las inversiones extranjeras. La persistencia del desequilibrio de la balanza de pagos y la escasez local de capital, junto con la convicción de que la industrialización era el único camino posible, condujeron al presidente radical a impulsar un proceso de rápida industrialización basado en la inversión extranjera, que comenzó por el sector petrolero: en julio de 1958 Frondizi firmó contratos de explotación⁹ con diez empresas extranjeras, en la denominada “batalla del petróleo”¹⁰. A diferencia de Perón, Frondizi no envió los contratos al Congreso, lo que le valió críticas (Belini y Korol, 2012).

Arturo Illia, el presidente electo en 1963 tras el interregno militar que siguió al derrocamiento de Frondizi, anuló por decreto durante su primer mes de gestión los contratos petroleros. La producción había crecido rápidamente gracias a esa política y le había permitido al país alcanzar el autoabastecimiento en 1962, sin embargo, en línea con sus promesas de campaña Illia anuló los contratos, encomendó su investigación a la Cámara de Diputados, e indemnizó a los contratistas. El nacionalismo petrolero recuperaba terreno, a costa del autoabastecimiento.

La dictadura presidida por el general Juan Carlos Onganía sancionó la Ley de Hidrocarburos N° 17.319, que reguló el sector hasta 2014. Esta Ley mantuvo la potestad

⁸ El entonces diputado radical Arturo Frondizi fue uno de los críticos más destacados de la política petrolera de Perón. En su libro “Petróleo y Política” (1954) planteó que el autoabastecimiento se podía alcanzar sin la participación de empresas extranjeras y sin el monopolio de YPF.

⁹ La figura del “contrato” en lugar de la “concesión” buscó resguardar el rol de YPF.

¹⁰ La consigna fue presentada en el 24 de julio de 1958 en un famoso discurso en el que Frondizi planteó la necesidad de alcanzar el autoabastecimiento energético. El objetivo se logró en tres años, pero con un costo político grande para el gobierno, que perdió el apoyo de varios sectores que habían acompañado su candidatura, incluida la renuncia del vicepresidente Alejandro Gómez.

estatal sobre los yacimientos continentales y marítimos e impuso regalías para las provincias petroleras (12% del valor del petróleo en boca de pozo). Además, incorporó por ley la posibilidad de que empresas privadas participaran de las actividades de exploración, explotación y transporte de hidrocarburos, a partir de un sistema de concesiones y permisos otorgados por el Poder Ejecutivo. Se trató de un cambio en la orientación de la intervención estatal que procuró impulsar el desarrollo de una burguesía nacional que acompañara al Estado en un proceso de desarrollo económico autónomo del accionar del capital extranjero (Serrani, 2012).

En este sentido, si bien se renegociaron los contratos con dos compañías extranjeras, Pan American Oil y Cities Services, lo novedoso fue la adjudicación de áreas de explotación de YPF a empresas de capital nacional: Bidas, Astra y Pérez Companc. Estas empresas serían protagonistas de la denominada “patria contratista” de los años ’70 (Pucciarelli, 2004; Castellani, 2009).

La política petrolera del tercer gobierno de Perón estuvo en línea con el “Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional, 1974-1977”, que planificó un crecimiento del 7,5% para la economía basado en la industria. Para abastecer la demanda energética asociada a ese crecimiento industrial y evitar la restricción externa, el gobierno concibió el desarrollo del sector en base a la intervención integral del Estado. El Plan involucró inversiones en exploración *offshore*, en explotación *onshore*, así como en ampliación de la capacidad de refinación y transporte. Sin embargo, no sólo no creció la extracción global, sino que declinó un 6% (Barrera, 2011). La demanda sí creció, por lo que el gobierno importó petróleo en el contexto de la crisis petrolera mundial de 1973.

Tras la muerte de Perón, asumió su esposa y vicepresidente Isabel, quien autorizó la intervención militar de YPF y una devaluación récord que derivó en el primer shock inflacionario de nuestra historia: el “Rodrigazo”. El episodio implicó un cambio cualitativo en el ritmo de evolución de los precios locales, con un salto desde el 60/70% anual de inflación a un pico de 800% a comienzos de 1976 (Schvarzer, 1998: 44). El desgobierno allanó el clima para el golpe cívico-militar del 24 de marzo de 1976 que puso fin al tercer mandato peronista, al modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones y al modelo de gestión de YPF.

Durante su primer medio siglo YPF fue una empresa estatal superavitaria que contribuyó al proyecto de desarrollar productivamente el país y garantizar la soberanía nacional sobre un recurso considerado estratégico. La centralidad de YPF en el sector

fue sostenida por los gobiernos democráticos y de facto del período. Las principales diferencias se presentaron respecto a la participación del sector privado y/o el capital extranjero en el objetivo de alcanzar el autoabastecimiento (Barrera, Sabbatella y Serrani, 2012).

1.2. La dictadura cívico militar de 1976-1983

El golpe cívico-militar de 1976 puso fin al régimen de industrialización por sustitución de importaciones e instauró uno de valorización financiera del capital (Basualdo, 2006). Esta transformación estructural implicó una mayor participación del mercado en la economía en detrimento de las empresas productivas estatales como YPF, así como el disciplinamiento de las bases de sustentación del modelo de desarrollo previo y del nacionalismo petrolero.

La reorientación de la intervención del Estado procuró beneficiar a los principales actores económicos de la sociedad, estableciendo el principio de subsidiariedad del Estado hacia el capital concentrado, en detrimento de los asalariados (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1986). La apertura económica y la desregulación de los mercados, en especial el financiero, fueron claves para modificar la inserción internacional de Argentina y su estructura productiva. El nuevo poder económico conformado por un puñado de oligopolios y la deuda externa contraída durante este período condicionarían estructuralmente la acción estatal durante décadas (Schvarzer, 1998).

Durante este período se privatizaron decenas de empresas estatales. YPF no fue el caso, producto del rol estratégico que los militares continuaron asignando a los hidrocarburos ante las hipótesis de conflictos armados. Además, la empresa tenía solvencia económica y financiera, lo cual obstaculizaba su enajenación. Por esta razón, la dictadura promovió las denominadas “privatizaciones periféricas” (Barrera, 2013), que para el sector hidrocarburos consistieron en la transferencia de las actividades más lucrativas de YPF al sector privado: sus áreas de producción fueron transferidas a las empresas de capital nacional favorecidas durante el Onganiato, para que vendieran la producción a YPF con sobrepuestos.

En este contexto, YPF, por entonces la empresa más importante del país considerando los sectores público y privado, tuvo desde 1975 hasta 1989 una dinámica de funcionamiento deficitaria. Barrera (2013) identificó cuatro mecanismos: 1) endeudamiento en divisas para sostener el programa económico y la fuga de capitales

(proceso conocido como “bicicleta financiera”), 2) venta de crudo a refinadoras privadas con precio subsidiado para contener el aumento de los combustibles, 3) sobrepuestos de hasta cuatro veces por el crudo que empresas privadas extraían de reservas extraíbles descubiertas por YPF, 4) incremento de regalías a las provincias.

En conjunto estas políticas tendieron a dinamizar o acrecentar las ganancias y el poder del capital privado, en detrimento de YPF, con el objetivo de preparar a la compañía para una futura privatización (Barrera, Sabbatella y Serrani, 2012).

Por otro lado, YPF puso en funcionamiento en 1977 el mayor yacimiento de gas de la historia del país: Loma La Lata, que integra el yacimiento Vaca Muerta. La abundancia y facilidad de extracción de gas de este yacimiento influyó para que la matriz energética se gasificara en las décadas siguientes.

El régimen cívico militar disolvió la Confederación General del Trabajo (CGT), intervino gremios y persiguió a dirigentes y militantes sindicales con proscripciones, encarcelamientos y desapariciones. Sin embargo, la resistencia sindical se compuso a la par del deterioro de la situación socio-económica. Desde 1977 surgieron nuevos referentes como el grupo de “los 25”, que en 1979 convocó a la primera jornada nacional de protesta y que a fines de 1980 organizó la “CGT Brasil”¹¹. La nueva CGT motorizó la oposición a la dictadura con tomas de fábricas y movilizaciones. Las más importantes fueron las del 30 de marzo de 1982 en todo el país, en la que los y las manifestantes se enfrentaron con la policía¹². Dos días después, el 2 de abril de 1982, la dictadura inició la ocupación de las Islas Malvinas que condujo a la guerra con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. La derrota militar deslegitimó al régimen, que debió convocar a elecciones y entregar el poder político a los partidos.

1.3. Del retorno de la democracia a la hegemonía neoliberal.

Este período inicia con la asunción del presidente Raúl Alfonsín en diciembre de 1983 y finaliza con la caída del presidente Fernando de La Rúa, en diciembre de 2001. Ambos presidentes tuvieron en común otra cosa además del partido radical: la entrega anticipada del mandato producto del fracaso de las políticas aplicadas para hacer frente a la deuda externa. En este apartado veremos que el deterioro de las capacidades

¹¹ *El día*, “A 38 años del primer paro general contra la dictadura-militar”, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.eldia.com/nota/2017-5-2-2-10-55-a-38-anos-del-primer-paro-general-contra-la-dictadura-militar>

¹² Gabriela Liszt, “La movilización que marcó el fin de la dictadura militar”. *La izquierda diario*, 31 de marzo de 2018, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.laizquierdadiario.com/La-movilizacion-que-marco-el-fin-de-la-dictadura-militar>

estatales condujo a que el Estado Empresario orientara su intervención hacia políticas de corte neoliberal. La desregulación estatal alineada con el consenso de Washington implicó una participación del sector privado cada vez mayor en sectores antes controlados por el Estado. A partir de la crisis hiperinflacionaria de 1989, el rol del sector privado sería hegemónico.

1.3.1. Alfonsín: la irrupción de la deuda externa y la erosión de las capacidades estatales (1983-1989).

Tras asumir en un clima de optimismo político por el retorno de la democracia, Alfonsín pronto descubrió las limitaciones estructurales que había heredado de la dictadura. El crecimiento inédito de la deuda externa en el período previo, combinado con las elevadas tasas de interés del mercado internacional, consiguió que en 1984 el pago de los intereses de la deuda representara el 8% del PBI, siendo los ingresos impositivos del gobierno nacional del orden del 22% (Schvarzer, 1998: 87). Las demandas sociales y las expectativas dirigidas al nuevo gobierno se contradecían con la necesidad de equilibrar las finanzas públicas y contener la inflación.

Incrementar los ingresos era tan difícil como reducir gastos tradicionales, por lo que el alfonsinismo intentó sortear las restricciones con un innovador plan económico: el Plan Austral. Entre las razones por las que fracasó el plan se encuentra la de que las empresas del Estado tenían una dinámica deficitaria difícil de revertir. De hecho, YPF normalizaría sus cuentas recién en 1987 cuando Alfonsín estatizó su deuda (Barrera: 2013: 103).

El deterioro de las capacidades financieras, el constante recambio de funcionarios, tanto en la petrolera estatal como en la Secretaría de Energía y el pujante lobby empresario sobre el aparato estatal, posibilitaron que el alfonsinismo intentara desregular el sector energético con el desarrollo del Petroplan y la consolidación de las políticas de asociación con los agentes privados para ampliar la insuficiente producción petrolera. Estas iniciativas no prosperaron debido a la fuerte oposición ejercida desde varios sectores, especialmente desde el peronismo (Serrani, 2012).

A pesar de las promesas de austeridad, el rápido crecimiento del déficit fiscal financiado con emisión monetaria y las pujas interburguesas entre las fracciones del capital local e internacional desembocaron en la corrida bancaria que desató la hiperinflación de 1989 (Schvarzer, 1998; Ortiz y Schorr, 2006). Esta crisis institucional

provocó la salida anticipada de Alfonsín y la asunción del presidente peronista Carlos Menem.

1.3.2. La hegemonía neoliberal de los años '90.

La transformación estructural de la sociedad argentina iniciada durante la dictadura cívico militar de 1976-1983 se consolidó durante los años '90 a partir del desmantelamiento del Estado Empresario y la transferencia del poder regulador estatal a un conjunto acotado pero influyente de grupos económicos locales y transnacionales extranjeras (Barrera; 2013).

El detalle de las leyes y decretos que dieron forma a la nueva estructura de la economía y del sector energético ha sido largamente estudiada por varios autores (Kozulj, 2002; Mansilla, 2007; Sabbatella, 2012; Barrera, 2013). Específicamente en el sector petrolero, la desregulación implicó la libre disponibilidad y comercialización de los hidrocarburos; la libre exportación e importación de hidrocarburos exentas de todo arancel, derecho o retención; libertad de precios; libre instalación de refinerías y bocas de expendio; libre convertibilidad de los ingresos en divisas hasta en un 70%; licitación de áreas centrales y marginales de YPF y conversión de los contratos de exploración y explotación en concesiones o asociaciones; y eliminación de los controles estatales sobre la evolución de las reservas, entre las más destacadas.

La fragmentación y enajenación de YPF implicó la concesión de yacimientos; la venta de refinerías, barcos, aeronaves y maquinaria, entre otros activos considerados “no estratégicos”. Además, la empresa redujo un 88,9% la planta de empleados entre 1992 y 1998 (Koziner y Zunino, 2013).

Desde 1993 las acciones de YPF pertenecieron a grupos heterogéneos: un 20% en manos del Estado; 11% en manos de las provincias productoras de hidrocarburos; 10% en manos de los empleados; y el 59% restante en manos de inversores privados. El Estado conservaba todavía la Acción de Oro para las decisiones más importantes.

En cuatro años, la gestión privada consiguió internacionalizar a YPF. Para fines de 1998, antes de ser adquirida por la petrolera española REPSOL, era considerada una empresa con un presente y futuro brillante: tenía presencia en 12 países y tres continentes y se ubicaba como la 12va compañía cotizante en bolsa con más reservas. (Informe Mosconi, 2012: 19).

El 20 de enero de 1999 REPSOL adquirió el 14,99% de las acciones del Estado Nacional y el 24 de junio de ese mismo año adquirió otro 82,47%. En esa segunda operación pagó USD 44 por las mismas acciones que el Estado argentino había vendido a USD 19 en 1993 (Mansilla; 2007:121).

En 1991 YPF era la empresa petrolera N° 29 del mundo, mientras que REPSOL era la N° 44, con tres veces menos reservas petroleras. Por esta razón, REPSOL debió endeudarse fuertemente para adquirir el 98,23% de sus acciones en 1999. Su relación deuda neta/acciones pasó del 58% al 137% luego de la operación (Mansilla, 2007: 122).

Según datos de Kozulj (2002), por la privatización total de YPF en todas las sucesivas etapas (ventas de activos, licitaciones de áreas centrales y periféricas, la primera venta de acciones y la compra de Repsol al Estado nacional), se recaudaron unos USD 20.268 millones. Sin embargo, el Estado nacional sólo percibió USD 7.951 millones y USD 1.000 millones las provincias, es decir un 40% del total.

Autores como Ramos Mejía (2008) plantearon que las reformas del sector obedecieron “por un lado, al fracaso del modelo basado exclusivamente en la inversión estatal que, con la salvedad de un breve período, jamás alcanzó el fin buscado. Por otro lado, se correspondió con una nueva realidad internacional política, económica, comercial y social” (2008: 33).

Torre y Gerchunoff (1996) por su parte asociaron la fragmentación de YPF con la reforma del sistema de seguridad social y la transferencia de acciones de la petrolera a las provincias. Los autores argumentaron que el grueso de los recursos obtenidos en la venta parcial de acciones de YPF fue utilizado para cancelar las deudas con los jubilados y que la distribución de acciones de YPF facilitó el apoyo provincial en el Congreso para la aprobación de la privatización del sistema jubilatorio.

Este régimen neoliberal dejó de lado el modelo basado en la inversión pública, que era canalizada a través de empresas controladas por el Estado (YPF, Gas del Estado, Hidronor, SEGBA, etc) y se pasó a un modelo de iniciativa privada y proceso de mercado como medio más efectivo de garantizar el abastecimiento interno (Ramos Mejía, 2008). La estrategia declarada fue generar un mercado competitivo, con libertad de precios y la oferta y la demanda como reguladores de las inversiones en exploración y extracción.

A partir de la desregulación del sector y la privatización de las empresas públicas las inversiones en infraestructura pasaron a depender de la rentabilidad y de la iniciativa privada. El resultado de la década muestra que las inversiones estuvieron

dirigidas a la construcción de gasoductos para exportar gas y a aumentar la presión de los gasoductos ya existentes para ofrecer más gas en áreas ya cubiertas por el servicio.¹³ En ambos casos las inversiones buscaron obtener ganancias en el corto plazo. Agotadas las capacidades ociosas y las oportunidades de negocios, las empresas del sector no acompañaron con inversiones el alza de la demanda energética desde 1999, antes del fin de la convertibilidad (Kozulj, 2005).

Durante buena parte de la década del '90 se consideró que las reformas del sector energético fueron exitosas. Los indicadores fueron la reducción de costos de las empresas (Gadano, 1998), los mayores niveles de rentabilidad; la expansión de la producción de gas (un 220% entre 1991 y 2004) y petróleo que permitió el autoabastecimiento y la generación de saldos exportables (crecimiento del 4,4% a.a para petróleo y 5.5% a.a para el gas); y la reducción de los precios mayoristas de la energía eléctrica.

Kozulj apuntó en 2005 que tales éxitos no eran sostenibles en el largo plazo por las siguientes razones: a) la expansión se basó en costos marginales decrecientes; b) sobreexplotación de reservas sin reposición; c) rentabilidad basada en costos hundidos, magras inversiones e internalización de precios internacionales por sobrevaluación monetaria; y d) endeudamiento en divisas sin regulación.

Todos estos efectos, que se comenzaron a vislumbrar hacían finales de la Convertibilidad, serían mucho más evidentes en la siguiente década bajo un modelo de mayor regulación estatal.

1.4. La posconvertibilidad

El período posconvertibilidad comienza con la asunción de Eduardo Duhalde y la sanción de la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (Ley 25.561), el 6 de enero de 2002. Organizamos la presentación de este período en tres apartados: analizaremos primero los cambios en la orientación estatal, en segundo lugar, la dinámica del sector energético y, finalmente, abordaremos los problemas estructurales que antecedieron a la expropiación de REPSOL-YPF.

1.4.1. Cambios en la orientación de la intervención estatal

¹³ Entre 1989 y 2001 la capacidad de transporte de gas mejoró un 70,6% producto de obras que mejoraron la presión de los gasoductos. La red creció apenas el 0,1% anual (Barrera y Serrani, 2018).

El fin de la convertibilidad fue acompañado de una crisis socioeconómica y de la sanción de la Ley 25.561, que redefinió la orientación de la intervención estatal sobre la economía. Por un lado, la Ley habilitó al Banco Central a emitir moneda y al poder Ejecutivo a modificar el tipo de cambio 1 dólar = 1 peso argentino. Por otro lado, pesificó y congeló las tarifas de todos los servicios, incluidos gas natural y electricidad. La exportación de hidrocarburos continuó vigente, aunque el decreto 310/02 sancionado al mes siguiente estableció derechos de exportación del 20% para estos productos y sus derivados.¹⁴

Este conjunto de medidas implicó una mayor intervención del Estado en el sector energético con dos objetivos: incrementar la recaudación pública en un contexto de cesación de pagos; y reducir el precio local de los hidrocarburos y derivados respecto del precio internacional. El desacople de precios era clave para que la economía ganara competitividad y también como paliativo para el poder adquisitivo de la población, que con la devaluación del 300% disminuyó abruptamente (Barrera y Serrani, 2018). La pobreza medida por ingresos por ejemplo se incrementó un 15% a partir de la sanción de esta ley, del 38,3% de octubre de 2001 al 53% de mayo de 2002, de acuerdo a cifras del INDEC.

Con el traspaso del mando de Eduardo Duhalde a Néstor Kirchner, la nueva orientación de la intervención estatal sobre el sector energético se profundizó. Durante los tres mandatos del FPV, además de mantener las retenciones, el Ejecutivo Nacional implementó subsidios a la energía importada para impulsar el crecimiento de la economía y anclar la inflación. Además, intervino para incentivar la exploración de hidrocarburos y la construcción de infraestructura energética. Otras dos grandes intervenciones del Ejecutivo en el sector previo a la expropiación a REPSOL-YPF, fueron la sanción de la Ley Corta, que provincializó las reservas, y el apoyo al ingreso de un socio argentino en REPSOL YPF.

A continuación presentamos estos seis ejes de intervención estatal sobre el sector: energía barata; creación de ENARSA; inversiones en infraestructura; Ley Corta; incentivos a la exploración de hidrocarburos; e ingreso de un socio argentino en REPSOL YPF.

1.4.1.1. Energía barata

¹⁴ Posteriormente se incrementaron las retenciones del petróleo con las Resoluciones 532/04 y 394/07 y con 127/08 para el gas natural.

Garantizar la provisión de energía barata al mercado doméstico fue uno de los ejes de la intervención estatal durante este período. La energía fue barata en dos sentidos: los precios locales de los hidrocarburos y derivados fueron más bajos que los internacionales y los precios que pagaron los y las consumidoras estuvieron subsidiados. Para sostener esta política, el gobierno nacional dispuso de cuatro herramientas: aplicar retenciones a las exportaciones, como ya mencionamos; racionar las exportaciones de gas; importar energía y subsidiar la diferencia entre el precio local y el internacional, como veremos a continuación; así como acuerdos de precio del gas en boca de pozo (decretos 180 y 181 de 2004) también con subsidios (ASAP; 2015).

Dos años después del congelamiento tarifario y apenas asumido Néstor Kirchner, las empresas del *upstream* desabastecieron en 2004 al mercado como estrategia de presión para obtener aumentos en el precio del gas en boca de pozo. Obtuvieron aumentos por dos mecanismos: tras el desabastecimiento, el gobierno acordó con los productores incrementos graduales hasta alcanzar los valores vigentes a inicios de la convertibilidad, pero por debajo de los internacionales. Además, la administración del FPV firmó un convenio internacional con Bolivia para ser crecientemente abastecido de gas durante el período 2005-2026, a un precio similar al que regía para el gas proveniente de la cuenca neuquina durante la convertibilidad. Los proveedores del gas boliviano eran los mismos que desabastecieron al mercado argentino (Kozulj, 2005).

Los aumentos del precio de la energía fueron asumidos por el Estado, para evitar tanto el aumento de las tarifas, como la pérdida de competitividad. Aún con los acuerdos de precios con las empresas del *upstream* y las importaciones, el valor local de la energía estuvo en promedio por debajo del precio internacional durante todo el período (Serrani, 2012; Barrera y Serrani, 2018). Sin embargo, con el paso del tiempo, esta política de “energía barata” tendría consecuencias estructurales para la economía nacional. Se verá en detalle en el apartado 1.4.3 Problemas estructurales.

1.4.1.2. La creación de ENARSA

Durante el primer año de mandato, después de la presión de las empresas del *upstream*, el gobierno de Néstor Kirchner impulsó la creación de la empresa ENARSA con la ley 25.943 de octubre de 2004. El objetivo era aumentar la exploración y extracción de hidrocarburos y evitar posiciones dominantes en el sector energético. Fue

constituida como una sociedad anónima mixta: 53% de las acciones para el Estado Nacional, 13% para las provincias; y el restante 35% operable en la Bolsa. La empresa recibió derechos sobre la Plataforma Continental y el manejo de la base de datos hidrocarburíferos, que hasta entonces había estado en manos del Instituto Argentino del Petróleo y del Gas (IAPG), perteneciente al sector privado.

Explorar la Plataforma Continental implicaba hundir capital a largo plazo en exploraciones marítimas, con altísimo riesgo, para desarrollar una industria en la cual el país aún carece de experiencia. Como referencia: al Estado brasilero le demandó casi medio siglo de inversiones extraer recursos *off shore* (Serrani, 2012).

De haber recibido áreas productivas para explotar, la situación de ENARSA quizás habría sido diferente. Lejos de ser una empresa productiva operó como una unidad de negocios, en asociación con terceros privados. En la práctica se encargó de la importación de gas natural licuado hasta 2014, cuando YPF se hizo cargo.

ENARSA fue además el organismo encargado de gestionar el fondo fiduciario creado *ad hoc* para financiar el Plan Energía Total. Este Plan se instrumentó en sucesivas etapas mediante una serie de resoluciones (N° 459, 121 y 1451), decretos (N° 2067) y disposiciones (N° 287). Su objetivo fue incentivar la sustitución del consumo de gas natural y de energía eléctrica, cuya generación estaba basada en gas en un 63% en 2007 (Bravo, 2015: 15). La evolución de este Plan sugiere cierta improvisación: su creación en 2007 fue pensada para un período de 90 días, que luego fue extendiéndose. En 2007 el consumo de gas natural era de 51% y en 2012 de 54%. Lejos de ser sustituido, su consumo aumentó (Bravo, 2015: 16).

1.4.1.3. Inversiones en infraestructura energética.

Con el cambio del modelo económico y la vocación de proveer energía barata, el gobierno nacional procuró suplir el déficit de inversión privada. Las obras de infraestructura implican plazos largos de ejecución y grandes volúmenes de capital. En un contexto de dificultad para acceder al mercado internacional de capitales, el Estado sancionó en abril de 2006 la Ley N° 26.095, que creó cargos específicos para financiar obras de generación, transporte y distribución de gas y electricidad.

Las transferencias públicas para financiar de gastos de capital del sector energético totalizaron más de \$83.000 millones entre 2004 y 2014. Con oscilaciones, la

tendencia fue predominantemente creciente con un máximo de 0,8% del PBI en 2014. (ASAP, 2015: 38).

Con estas inversiones se amplió un 36,7% la Potencia instalada Efectiva Bruta entre 2003 y 2014, de 22.979 MW a 31.405 MW, aunque apoyada en una modalidad que agravó la dependencia de combustibles fósiles de la matriz energética: 40% de los 8.400 MW incorporados provinieron de cinco centrales termoeléctricas por 3.380 MW (ASAP, 2015: 39). Esto en un contexto de declinación del horizonte de reservas de esos recursos.

El incremento de la generación eléctrica estuvo acompañado entre 2004 y 2014 por la expansión de la cobertura con 5.000 km de nuevas líneas eléctricas, también financiadas mayoritariamente con recursos estatales (ASAP, 2015).

El Sistema Argentino de Interconexión (SADI), amplió sus líneas de alta tensión en un 61%, lo que implicó la interconexión NEA-NOA en 2011 y el acceso a la red eléctrica para un 24% más de hogares entre 2001-2010, de 9,6 a 11,9 millones de hogares. La red troncal de transporte de gas natural incorporó 2.970 km de nuevos gasoductos troncales y creció 1,7% anual acumulativo, lo que permitió que los usuarios conectados crecieran al 3,3% entre 2002 y 2014 (ASAP, 2015; Barrera y Serrani, 2018).

1.4.1.4. Ley Corta.

A partir de la desregulación de los años '90 y hasta la sanción de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera el dominio de los hidrocarburos bajo suelo argentino osciló entre una posición nacionalista, según la cual pertenecen al Estado Nacional, y una federalista o provincialista, según la cual pertenecen a las provincias, salvo aquellos recursos existentes en la Plataforma Continental. La reforma constitucional de 1994, introdujo en el artículo 124 la concepción de que el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio pertenece a las provincias.

Durante la posconvertibilidad el Estado avanzó hacia una provincialización de los recursos.¹⁵ La medida más relevante fue la sanción en 2007 de la ley N° 26.197

¹⁵ El decreto 546 de 2003 reconoció a las Provincias el derecho de administrar sus recursos energéticos y otorgar permisos de exploración y concesiones de explotación. La Ley 26.154 de octubre de 2006 creó un Régimen que ofrecía beneficios a los permisionarios y concesionarios privados de cada provincia petrolera, con la condición de que se asociaran con ENARSA.

conocida como “Ley Corta”, por la cual las provincias adquirieron en forma definitiva el dominio de los hidrocarburos existentes en el subsuelo de sus territorios.

Estas acciones no dieron el resultado esperado ni en términos de inversión, ni de producción. Si bien bajo este régimen se adjudicaron 170 nuevas áreas, 78 de ellas se otorgaron a actores sin experiencia petrolera, lo cual derivó en el no hallazgo de reservas (Apud *et al*, 2015: 174).

Como veremos en el tercer capítulo, estos cambios tendrían influencia en la dinámica que adquirió el conflicto con REPSOL que derivó en la expropiación: las provincias petroleras protagonizarían la quita de concesiones a REPSOL-YPF.

1.4.1.5. Ingreso de un socio argentino en REPSOL YPF.

El Ejecutivo nacional encabezado por Néstor Kirchner presionó durante todo su mandato al grupo REPSOL para que invirtiera en exploración de yacimientos, sin grandes resultados. La empresa española había embolsado en promedio desde 1999 ganancias por encima de los USD 1.000 millones anuales por sus operaciones en Argentina precisamente por su estrategia de explotar recursos descubiertos por el Estado Nacional sin reinvertir parte de sus utilidades. Esa estrategia tenía sus límites y a partir de 2006 las ganancias disminuyeron más del 15% (Informe Mosconi, 2012: 13).

Las presiones del gobierno para que invirtiera en exploración, las ganancias decrecientes y la amenaza de expropiación en Argentina, luego de la padecida en Bolivia, coincidieron con la decisión de REPSOL de desprenderse de un porcentaje de su paquete accionario de YPF. El comprador fue definido en acuerdo con el Ejecutivo, como veremos en el siguiente capítulo.

En diciembre de 2007, apenas dos meses después del triunfo electoral de Cristina Fernández de Kirchner y dos semanas después de su asunción, el Grupo Petersen de la familia Eskenazi adquirió el 14,9% de las acciones de REPSOL-YPF, con una opción para adquirir otro 10% dentro de los siguientes cinco años (opción que tomaría hacia finales de 2011). La operación se realizó por USD 2.235 millones, financiada en partes iguales por la propia REPSOL y por un pool de bancos. El grupo Petersen aportó sólo el 4,5% de la operación: USD 100 millones.¹⁶

El atractivo de la operación para REPSOL era que el gobierno nacional aprobaba la misma, cosa que podría no haber sucedido con otro oferente, y que además

¹⁶ Raúl Dellatorre, “Por qué no lo expropiaron a Eskenazi”. *Página/12*, 29 de abril de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-192944-2012-04-29.html>

respaldaba la distribución de dividendos a través del representante del Estado en la dirección de YPF.

El ingreso de la familia Eskenazi a la mayor empresa del sector energético podría interpretarse como un ejemplo más de la estrategia de Néstor Kirchner de impulsar una “nueva burguesía nacional” en empresas estratégicas. Serrani (2012) enumera otros casos previos y posteriores: Marcelo Mindlin, del Grupo Pampa Energía arribó a Edenor en 2005 y luego a Transener SA (una compañía de transporte de energía eléctrica en alta tensión); la familia cordobesa Ferreyra adquirió en 2007 la mitad de las acciones de Transener SA; la familia Sigman, del grupo Chemo (cuyo principal negocio es el farmacéutico), compró en 2008 casi el 20% de Gas Natural Ban (la segunda distribuidora de gas del país); la familia Wertheim, accionistas de la compañía aseguradora La Caja, obtuvieron la mitad de Nortel Inversora, controlante de Telecom Argentina.

La “argentinización” del capital accionario de YPF con la entrada del grupo Petersen habría sido desde este punto de vista “una animosa apuesta para frenar la decadencia en la que estaba sumergida la industria. La misma conjeturaba que con empresarios nacionales sería más fácil dialogar, articular y negociar; a fin de cuentas, disciplinarlos” (Serrani, 2012: 245).

Sería interesante indagar en profundidad cómo fueron los otros casos, pero la operación de Eskenazi fue denunciada a posteriori por un grupo de ex secretarios de Energía de la Nación: en su opinión el Gobierno nacional dio su conformidad para que en definitiva se produjera una descapitalización de YPF. “Distribuir excesivamente dividendos conspira contra el esfuerzo inversor, por eso el promedio de dividendos en efectivo en la actividad petrolera mundial es de apenas el 30/40% de las utilidades”, plantearon en 2012 los ex secretarios (Consensos Energéticos, 2015: 182). En ese sentido, detallaron que en el trienio 2008-2010 (con aprobación del director por el Estado argentino) YPF distribuyó en efectivo el 142% de las ganancias (Consensos Energéticos, 2015: 182). A modo de conclusión plantearon: “Esto significa que el Gobierno argentino no objetó este contrato, cuando debió hacerlo si se hubiese preocupado por la evolución de la producción y convalidó expresamente así un contrato que apuntaba inexorablemente hacia el agotamiento de las reservas, principalmente de gas” (Consensos Energéticos, 2015: 183).

Los riesgos y/o consecuencias de la operación fueron planteados al momento de su concreción. Una nota publicada en el diario Clarín apenas un día después de la venta

del paquete accionario señaló: “La ‘nueva YPF’ deberá salir a buscar financiamiento y corre el riesgo de quedarse sin recursos para ampliar las inversiones locales en exploración y explotación que tanto desvelan al Gobierno”.¹⁷

1.4.1.6. Incentivos a la exploración de hidrocarburos.

El Ejecutivo nacional creó en 2008 los programas Gas Plus, Petróleo Plus y Refinación Plus con el objetivo de incrementar las reservas y producción de hidrocarburos y derivados. Gas Plus fue el primero en ser creado mediante la resolución 24, el 6 de marzo, apenas un par de días antes que la Resolución 125, que marcaría un parte aguas en la política argentina.

Gas Plus otorgaba beneficios sobre la comercialización de gas natural obtenido de áreas que nunca fueron explotadas, o que desde 2004 no eran explotadas, o nuevos yacimientos sobre áreas ya explotadas. El beneficio era que el precio del gas producido bajo este programa no entraría en el “Acuerdo con los Productores De Gas Natural 2007 – 2011”, sino que sería fijado en el mercado, con límites. Sería superior a los USD 2,5 el millón de BTU del acuerdo, pero inferior a los 7,5. El gas importado de Bolivia costaba USD 12 y el GNL, USD 15 (Bravo, 2015).

Ninguno de los tres programas mostró buenos resultados durante esta etapa.¹⁸ La experiencia mostró que las empresas privadas se mueven más por “señales de precios” que por bonificaciones e incentivos fiscales (Serrani, 2012).

1.4.2. Evolución del sector hasta la expropiación

Lo central del período previo a la estatización de REPSOL-YPF es la caída sostenida tanto del horizonte de reservas de gas (no de petróleo), como de la producción de hidrocarburos (gas y petróleo). Esta tendencia se combinó con otra contraria: el incremento del consumo de combustibles gaseosos y líquidos. El resultado fue que entre la asunción del FPV en 2003 y la estatización de REPSOL-YPF en 2012, el país pasó de ser exportador neto de hidrocarburos a importar combustibles. Este desequilibrio se agravó porque los precios internacionales de los hidrocarburos alcanzaron el record histórico en 2008, antes de la crisis internacional originada por el colapso del mercado

¹⁷ *Clarín*, “Claves de una operación por US\$ 2.235 millones”, 23 de diciembre de 2007, Buenos Aires. Disponible en: https://www.clarin.com/ediciones-antiguas/repso-15-ypf_0_BJ0eg9R0pYx.html

¹⁸ Durante el macrismo el programa Gas Plus garantizó la obtención de ganancias extraordinarias a empresas privadas como TECPETROL de TECHINT que operaron en Vaca Muerta.

de hipotecas sub-prime en Estados Unidos. En este apartado se presenta la dinámica y en el próximo se analizan sus efectos.

Por un lado, la producción de gas alcanzó su pico histórico en 2004, a partir del cual cayó sostenidamente. En 2012 esa caída promediaba 16%. Las reservas descendieron de 12,1 años en 2003 a 6,6 años en 2011, de acuerdo a estadísticas del Ministerio de Energía y Minería. Este comportamiento se vincula con dos factores: la maduración de los pozos existentes (a medida que son vaciados pierden presión y es más difícil extraer sus hidrocarburos) y la falta de nuevos pozos convencionales, producto de la escasa inversión en exploración.

Asimismo, la desregulación del sector energético durante el período neoliberal implicó que las empresas no tuvieran compromisos respecto a la inversión de riesgo en exploración para reponer reservas. Las consecuencias prácticas de esta libertad de mercado fueron que este tipo de inversiones cayeron sostenidamente, junto con las reservas de hidrocarburos.

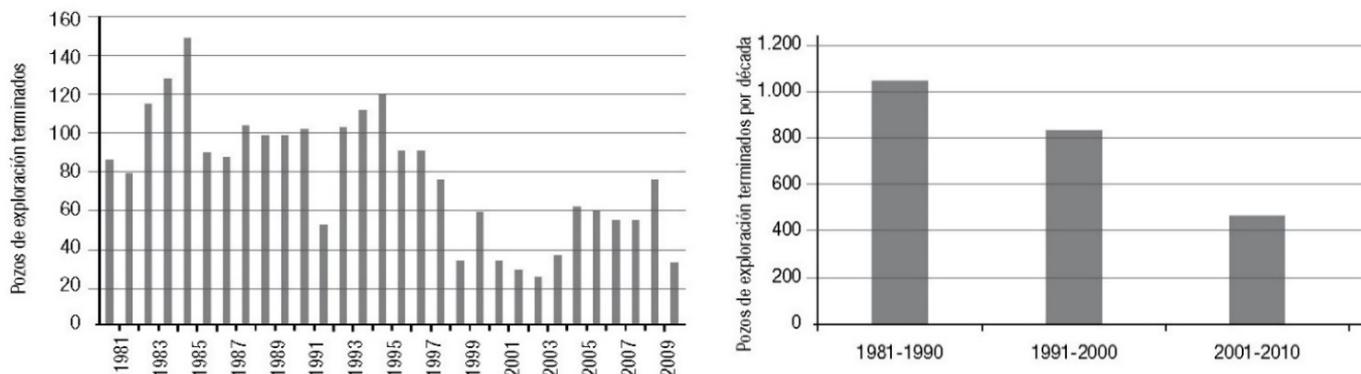
Mientras que en la década del '80 se finalizaron más de mil nuevos pozos de exploración, durante los años '90, las perforaciones cayeron a 800. Con la posconvertibilidad se acentuó la caída a poco más de 400, de acuerdo a datos de IAE, IAPG, la Secretaría de Energía e YPF.

Hay un debate acerca de por qué no se invirtió en exploración. Un grupo de ex secretarios de energía planteó que las políticas públicas aplicadas durante los gobiernos del FPV desestimularon la inversión de riesgo (Consensos Energéticos, 2015). Barrera señaló que los descensos en los niveles de inversión comenzaron en 1997, por lo que se trataría de un problema estructural del sector (2013: 128).

La inversión en exploración de riesgo siempre estuvo a cargo de YPF. REPSOL que había adquirido el 99% de YPF en 1999 realizó un promedio de 29 pozos de exploración por año entre 2001 y 2004, contra los entre 120 y 150 pozos de la YPF estatal. Para Bravo (2015) la estrategia de REPSOL fue recuperar mediante exportaciones los USD 15 mil millones que utilizó para comprar YPF, lo antes posible.

Gráficos 1 y 2.

Cantidad de pozos de exploración terminados por año y por década.



Fuente: ASAP (2015), a partir de IAE, IAPG, Secretaría de Energía, YPF.

Asociado a la caída de la producción, de las reservas y de las inversiones en exploración se puede considerar la dinámica del consumo. Entre 2003 y 2015, la oferta eléctrica total creció un 60% impulsada por la demanda residencial que se incrementó en un 93%. La oferta total de gas natural creció 42%, con una demanda residencial que se incrementó un 49% (Barrera y Serrani, 2018).

El 72% del incremento en la capacidad de generación eléctrica, entre 2003 y 2013, se alcanzó con la construcción de centrales de generación térmica, que consumen gas natural o en su ausencia fueloil y el gasoil.¹⁹ La causa fue su mayor velocidad y simplicidad de instalación, inmediata disponibilidad de combustible y menores costos hundidos. Como consecuencia nuestra matriz energética agravó su dependencia de gas natural o sustitutos. La demanda de gas o combustibles sustitutos creció un 40% entre 2003 y 2007 y un 20% adicional entre 2007 y 2013. Mientras tanto, la producción de gas, que debió haber crecido en torno al 7,9% entre 2004 y 2013 para evitar la importación de esos combustibles, se redujo 10.000 millones de m³ entre 2003 y 2013 (Goldstein *et al*, 2015: 39 y 42).

El desequilibrio entre la caída de la producción y el aumento del consumo generó un déficit energético que fue cubierto con la importación de combustibles gaseosos (gas natural, gas licuado) y líquidos (gasoil y fueloil) a través de ENARSA y

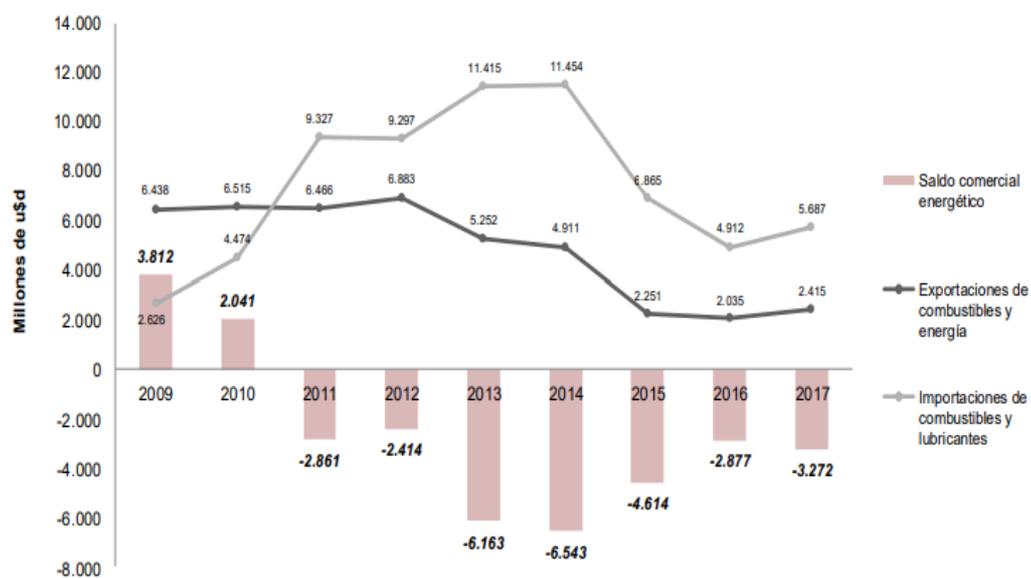
¹⁹ El estudio de Goldstein *et al* (2015) no muestra cómo construyó el dato del 72%. En cambio ASAP (2015) detalla que el incremento de 8.400 Mw en la potencia instalada para un período similar (2004-2014, en vez de 2003-2013), tuvo el aporte de cinco centrales térmicas por 3.380 Mw, es decir que un 40% del incremento de la potencia instalada se habría basado en centrales térmicas, no 72%.

CAMMESA, respectivamente. Los grandes números de esta política fueron crecientemente onerosos para las arcas públicas, sobre todo por el alza record del *commodity* en 2008, previo a la crisis mundial. En el próximo apartado presentamos el déficit comercial energético y el déficit fiscal.

Producto de la desregulación del sector, uno de los pocos instrumentos legales con los que contó el Estado para presionar a las empresas consistía en limitar los volúmenes de exportación. Sin embargo, ese instrumento tenía costos en términos de relaciones internacionales. El gobierno nacional inició en marzo de 2004 un programa de racionamiento de las exportaciones de gas natural, a partir del cual las exportaciones hacia Chile, Brasil y Uruguay declinaron progresivamente. Esta decisión originó un gran conflicto bilateral en el caso de Chile. Así y todo, hasta 2009 las exportaciones argentinas de gas natural superaron las importaciones provenientes de Bolivia (Ceppi, 2018).

Gráfico 3.

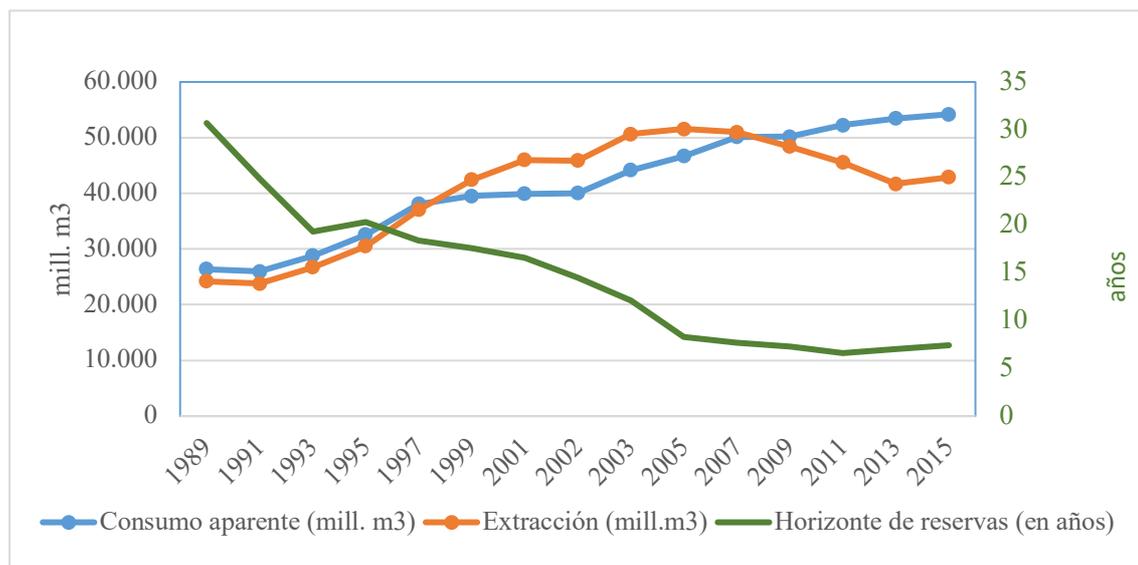
Balanza comercial energética años 2009-2017.



Fuente: IAE en base a INDEC

Grafico 4.

Gas: evolución del consumo, extracción y horizonte de reservas (1989 y 2015).



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

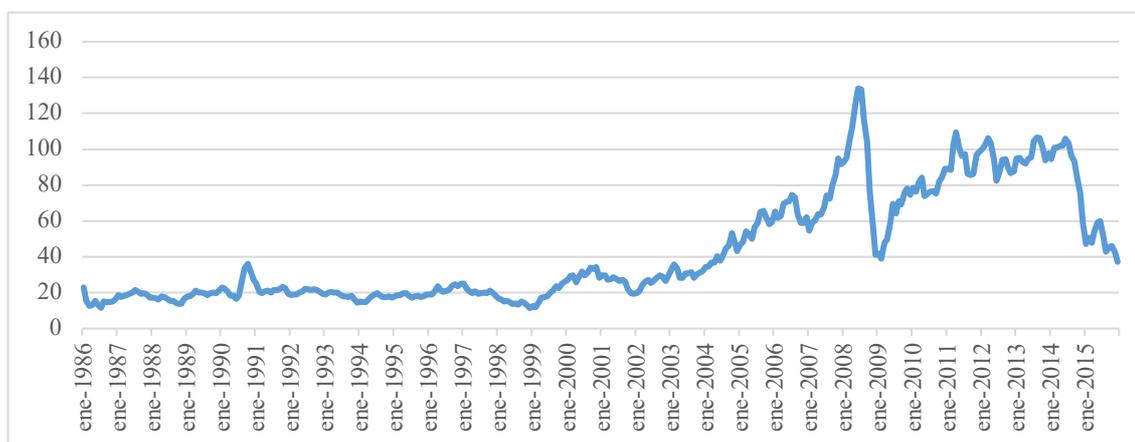
1.4.3. Problemas estructurales

El modelo económico de la posconvertibilidad se basó en un tipo de cambio competitivo (estable), superávit fiscal y en la cuenta corriente de la balanza de pagos, entre otros aspectos (Damill & Frenkel, 2009: 1-2). Entre 2003 y 2011 los indicadores comenzaron siendo muy buenos y fueron desmejorando lentamente. Hacia fines de 2011 comenzaron a evidenciarse problemas financieros que derivaron en la restricción del mercado de cambios, que los medios y la oposición popularizaron como el “cepo al dólar”. Así fue la reaparición de la restricción externa, un problema estructural y recurrente de la economía argentina (Diamand, 1972).

Diversos autores destacaron la influencia que el sector energético tuvo en el desequilibrio macroeconómico y la reaparición de la restricción externa (Goldstein, Kulfas, Margulis y Zack, 2016; Barrera y Serrani, 2018). Justamente en 2011, la balanza comercial energética consolidó un déficit por USD 3.115 millones, luego de 21 años de ser superavitaria. Este déficit, que se profundizaría los años siguientes, fue producto de la conjunción de factores como el incremento de la demanda de energía eléctrica, la caída de la producción de gas y petróleo, la importación de combustibles, y el crecimiento de la potencia instalada para generación eléctrica a partir de fuentes

térmicas. Factores que también se vieron influenciados por el marcado incremento del precio de los *commodities*.

Gráfico 5.
Precio barril WTI en USD (1986-2015)



Fuente: Elaboración propia con información de Thomson Reuters, consultada en U.S. Energy Information Administration (EIA)

Por un lado, la salida de divisas por el déficit energético fue de USD 22.000 millones entre 2010 y 2013. Con esa cantidad extra, las reservas del Banco Central se hubieran ubicado en torno de los USD 50.000 millones. Ese monto es el doble del que existió y hubiera contribuido a desinflar la fuga de capitales con lo que el ahorro podría haber sido mucho mayor, de acuerdo a las estimaciones de Goldstein *et al* (2016: 42)

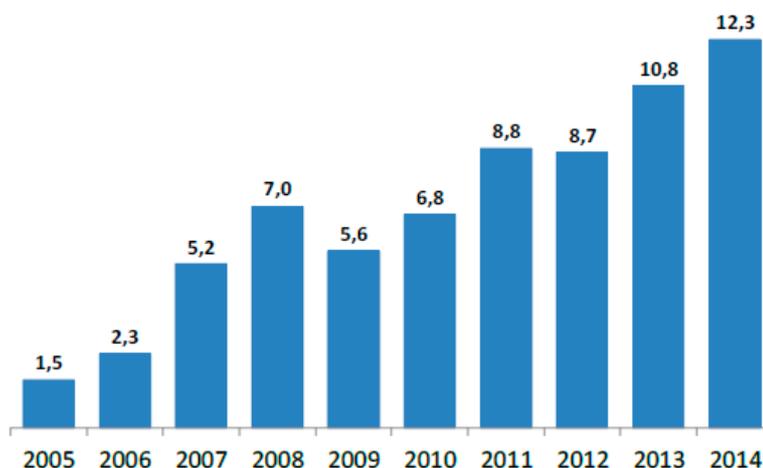
Barrera y Serrani (2018) plantearon que la aparición del estrangulamiento externo argentino de la última década no fue una excepción: los combustibles son uno de los tres componentes importados, junto con los bienes de capital y los insumos intermedios, que desequilibran la balanza comercial desde 1930. La dupla de autores dirigió su atención a las políticas energéticas desarrolladas a partir de las reformas neoliberales, por lo que sin desligar de responsabilidad al kirchnerismo, situaron el origen del mal (la falta de autoabastecimiento) en las políticas neoliberales de desregulación del sector iniciadas durante los años '90 y continuadas durante la postconvertibilidad.

Por otro lado, los subsidios destinados a contener el mayor costo de los combustibles importados representaron en promedio el 7% del gasto primario nacional durante el período 2005-2014. Un análisis desagregado muestra que se incrementaron sostenidamente desde el 1,5 % de 2005 al 12,3% de 2014, con una leve baja en 2009.

Esto es relevante si se considera que el superávit fiscal fue uno de los pilares del modelo económico y que a partir del año 2012 las cuentas fiscales cerraron en rojo, por más de \$4.374,9 millones, por primera vez en 16 años.

Gráfico 6.

Subsidios energéticos en porcentaje del gasto primario nacional: 2005-2014



Fuente: ASAP sobre la base de estadísticas del Ministerio de Economía y Finanzas.

Es relevante considerar que los subsidios fueron una fuente de inequidades diversas: beneficiaron a los habitantes del AMBA y a los habitantes de mayor poder adquisitivo (Porta et al, 2017). Se generaron debates acerca de cuánto derroche energético hubo producto del bajo costo de las tarifas locales. La tarifa de luz abonada por la mayoría de los usuarios residenciales llegó a representar apenas un 7,7% de la tarifa promedio regional; en tanto que para el caso del gas natural, las tarifas promedio de la región llegaron a ser entre 5 y 16 veces mayores que las locales, dependiendo del cuadro tarifario aplicado (ASAP, 2015).

En definitiva, las políticas implementadas durante los dos primeros mandatos del FPV confluyeron por acción propia, de las empresas del sector y la dinámica internacional en un escenario macroeconómico de restricción externa y déficit fiscal. Aunque no hay que perder de vista que los subsidios cumplieron un rol relevante en el modelo al aportar inclusión social y un vector de competitividad a la economía, terminaron por socavar uno de los pilares del modelo económico (el superávit fiscal). Se puede sostener especulativamente que sin subsidios energéticos se habría conservado el superávit fiscal, con el resto de los factores constantes. Aun así, tampoco en este

escenario especulativo se habría evitado la (más grave) restricción externa. En los próximos capítulos se intentará comprender a partir del estudio de la relación entre el Estado Argentino y la petrolera española REPSOL-YPF cómo se llegó a esta situación y cómo se intentó salir de ella.

CAPÍTULO 2: LA DISPUTA ANTES DE LA EXPROPIACIÓN.

Este capítulo reconstruye las relaciones entre el Estado Argentino y la empresa petrolera española REPSOL-YPF entre 2006 y 2012, a partir de la consulta de fuentes periodísticas y documentos públicos. Está organizado en tres apartados: el primero aborda la influencia que tuvo la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia. Veremos que la disputa entre los actores pivoteó en esta etapa entre reclamos de inversiones en exploración y el posible ingreso de capitales argentinos en YPF. El siguiente apartado se centra en una etapa caracterizada por el contraste entre la pérdida del autoabastecimiento energético como horizonte y el hallazgo de cuantiosos recursos no convencionales en el yacimiento Vaca Muerta. Esta etapa fue protagonizada por la gestión del grupo Petersen de la familia Eskenazi, ya por entonces al frente de YPF. El tercer y último apartado está dedicado a las elecciones de 2011 y a la reaparición de la restricción externa en la economía argentina. Durante esta etapa la intervención del Estado en la economía aumentó progresivamente, anticipando el rumbo que Cristina Fernández de Kirchner profundizaría tras obtener su reelección con el 54% de los votos.

2.1. Antecedentes inmediatos: el retorno del Estado en América Latina.

La llegada de líderes progresistas a las presidencias de países de América Latina²⁰ en la primera década del siglo XXI coincidió con la generalización de las agendas post-Consenso de Washington y la recuperación de las capacidades estatales (Stoessel, 2014).

Respecto a las estrategias para reconstruir las capacidades estatales existieron dos grandes “trayectorias de gestión política del cambio” (Ramírez Gallegos, 2013; citado en Stoessel, 2014). La primera de ellas consistió en la “ruptura radical” (íbid, 2013) o “refundación” del orden político (Sader, 2008; De la Torre, 2013; citados en Stoessel, 2014). En esta línea se encuentran Bolivia, Ecuador y Venezuela, donde dichos procesos fueron denominados “revoluciones”: Revolución Democrática y Cultural, Revolución Ciudadana y Revolución Bolivariana, respectivamente (Stoessel, 2014).

²⁰ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela

La segunda estrategia consistió en reformas graduales en el marco del sistema y régimen político vigentes y sus exponentes fueron Brasil, Uruguay y Argentina. Como apunta Stoessel (2014), y acredita la relativamente tardía expropiación a REPSOL en Argentina, los casos combinan elementos de ambas estrategias de cambio. Además, vale destacar las interdependencias e influencias mutuas visibilizadas en las cumbres presidenciales y nuevos espacios institucionales de cooperación como UNASUR, que reunieron a mandatarios de ambas corrientes.

En los casos de “ruptura radical” de Bolivia y Ecuador, los gobiernos renegociaron contratos con empresas petroleras internacionales, así como nacionalizaron otras en pos de que el Estado interceptara mayor renta. En Venezuela fueron expropiadas empresas vinculadas al petróleo y alimentos, como “Alimentos Polar” y “Cargill”; y en Ecuador vinculadas a medios de comunicación, como el Grupo Isaías, y vinculadas al agro, como La Clementina (Stoessel, 2014).

Este clima de época tuvo efectos sobre la dinámica política y económica de Argentina y sobre la discusión por la distribución de la renta en general. Creemos que el caso de Bolivia fue especialmente significativo en el devenir de la intervención estatal argentina en REPSOL YPF.

Los lazos entre Argentina y Bolivia en materia de hidrocarburos se remontan a la creación de las respectivas empresas petroleras estatales. La relación puede apreciarse en las siglas: YPFB (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos), en imitación de la YPF argentina. Durante la hegemonía neoliberal, ambos países privatizaron sus hidrocarburos, con participación de la petrolera española REPSOL.

El debate público por los hidrocarburos en Bolivia antecedió en casi una década al argentino: escaló con el presidente boliviano Carlos Mesa (octubre de 2003 -junio de 2005) y fue central en la suerte de su gobierno. Tras su negativa a firmar la Ley de Hidrocarburos, Mesa enfrentó fuertes movilizaciones y debió convocar a elecciones (El Mundo, 2 de mayo de 2006). El candidato victorioso fue Evo Morales, quien priorizó como eje de su campaña la nacionalización de los hidrocarburos.

Esta breve reconstrucción es para contextualizar cómo cambió la situación de REPSOL-YPF con la asunción de Morales en enero de 2006. Específicamente, nos referimos a la decisión del Estado boliviano de cómo contabilizar las reservas.

Apenas asumido, el ministro de Hidrocarburos de Bolivia, Andrés Soliz Rada, anunció que el país revisaría e inscribiría como propias las reservas de gas natural boliviano que Repsol YPF exhibe en la bolsa de valores Nueva York. Esa decisión forzó a la petrolera, que controla el 20 por ciento de los

yacimientos de ese país, a optar por regirse, en todo el mundo, según el sistema de medición que utiliza ese mercado bursátil, la Securities Exchange Commission (SEC).

Se trata de un esquema que sólo considera las reservas probadas -aquellas que acreditan un 90% de posibilidades físicas, técnicas y económicas de ser extraídas- y no las probables, que son las que tenía en cuenta hasta ahora. Esta nueva medición le deparó resultados diferentes de los que mostraba. Tiene, por ejemplo, un 20,4% menos de reservas probadas en la Argentina, algo que redobló la inquietud ya existente entre los analistas y empresarios. (La Nación, 27 de enero de 2006)²¹

Los movimientos iniciados por Bolivia implicaron para la Argentina una caída abrupta de sus reservas en un 20,4% y del horizonte de autoabastecimiento, de 10 a 9 años. En coincidencia con Bolivia, pero lejos de movilizaciones populares y el debate público, la posición del Ejecutivo Nacional apuntó a una mayor regulación estatal. Como vimos en el capítulo previo, la regulación crecía desde al menos 2004, cuando el gobierno creó ENARSA.

Según reportes periodísticos, desde principios de 2006 circularon en Buenos Aires versiones de que el Gobierno o grupos privados afines querían adquirir una parte de la petrolera.²² En contraposición, las declaraciones públicas buscaron evitar el enfrentamiento con los grupos económicos en general. Por entonces “no había una posición estatista”²³ en Argentina, de acuerdo a declaraciones del entonces jefe de Gabinete Alberto Fernández. En ocasión de la decisión del gobierno nacional de rescindir el contrato con Aguas Argentinas, Fernández aseguró que el objetivo era proteger a la población: “(el objetivo es) tener un Estado presente que pueda reaccionar cuando se afecta a los consumidores”.²⁴

Mientras tanto en Bolivia las declaraciones y acciones eran otras: el 1 de abril de 2006, Morales anunció la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia y alentó a la población a defender la medida en las calles, además de ocupar campos petroleros con las fuerzas armadas.

²¹ Francisco Olivera, “Repsol YPF tiene menos gas y petróleo de lo previsto”. *La Nación*, 27 de enero de 2006, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/repsol-ypf-tiene-menos-gas-y-petroleo-de-lo-previsto-nid775629>

²² Francisco Olivera, “Admitió Repsol que procura vender hasta un 20% de YPF”. *La Nación*, 12 de mayo de 2006, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/admitio-repsol-que-procura-vender-hasta-un-20-de-ypf-nid805330>

²³ *La Nación*, “No hay una vocación estatista”, 26 de marzo 2006, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/no-hay-una-vocacion-estatista-nid791973>

²⁴ *La Nación*, “No hay una vocación estatista”, 26 de marzo 2006, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/no-hay-una-vocacion-estatista-nid791973>

En este contexto, la relación pública entre el RESPOL y el gobierno argentino registró cambios durante las primeras dos semanas de mayo. Los encuentros y negociaciones fueron múltiples, pero pueden resumirse en tres puntos: el presidente de la petrolera española Antonio Brufau prometió cada vez mayores inversiones en exploración de hidrocarburos, con respaldo del presidente español José Luis Rodríguez Zapatero. Simultáneamente, Brufau anunció que REPSOL-YPF pondría a la venta el 20% de las acciones de YPF. El presidente argentino Néstor Kirchner, por su parte, presionó a los españoles con la posibilidad de tomar un camino similar al de Bolivia.

El 3 de mayo, apenas dos días después de la nacionalización, Brufau se reunió con Kirchner, a quien prometió invertir USD 300 millones en exploración en Argentina.

El 4 de mayo, un día después, Kirchner se reunió con sus pares Evo Morales, Hugo Chávez (Venezuela) y Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil). La cumbre presidencial tuvo como tema principal la nacionalización en Bolivia. Horas después de ese encuentro, Kirchner recibió una propuesta para nacionalizar los hidrocarburos argentinos del ex diputado y cineasta Fernando "Pino" Solanas, líder del Movimiento por la Recuperación de la Energía Nacional Orientadora (Moreno).

La propuesta del Moreno presentada por Solanas compartía elementos con la experiencia de Bolivia, pero además anticipaba la estrategia que aplicaría el Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en 2012: recuperar áreas concesionadas que violaran la Ley de Hidrocarburos vigente, para disminuir el valor de YPF y facilitar su estatización. El proyecto proponía transferir las áreas recuperadas a la empresa mixta ENARSA creada por el gobierno de Kirchner en 2004. Como vimos en el primer capítulo, el "talón de Aquiles" de ENARSA fue la carencia de áreas de explotación propias. Además, el proyecto sugería derogar la desregulación petrolera dispuesta por la gestión menemista, auditar las reservas existentes como en Bolivia, suspender las exportaciones y eliminar los beneficios impositivos a las petroleras privadas.²⁵

Para Solanas la ejecución de su propuesta requería "voluntad política" y era clave para el sostenimiento del modelo económico: "Para sostener el crecimiento es imprescindible solucionar esta cuestión: por cada punto que aumenta el PBI, es

²⁵ *Página/12*, "Plan de rescate de YPF, el film que Solanas quiere que haga Kirchner", 6 de mayo de 2006, Buenos Aires. Disponible: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-66530-2006-05-06.html>

necesario elevar en poco más de uno la oferta energética, anticipándose con las decisiones”.²⁶

El diario La Nación, por su parte, recordó que la presentación de Solanas “se produjo la misma semana en que el presidente boliviano, Evo Morales, nacionalizó el petróleo y el gas, y ante un gobierno que ha creado la petrolera estatal ENARSA”.²⁷ La nota planteaba que la propuesta tenía poco respaldo y anticipaba la alternativa que prevalecería:

Funcionarios de la Casa Rosada se muestran más interesados en otra opción: que empresarios nacionales compren acciones de YPF. El presidente de Repsol YPF, Antonio Brufau, reconoció este año que estaba dispuesto a sacar a la Bolsa de Buenos Aires una parte minoritaria de YPF. Si se concreta esa oferta pública de valores, hombres de negocios como Alejandro Bulgheroni o Marcelo Mindlin o incluso el propio Estado podrían adquirir una participación.²⁸

El 11 de mayo Brufau informó a un grupo de analistas en Madrid que REPSOL podría desprenderse de hasta un 20% de las acciones de YPF. El día siguiente Kirchner se reunió con Zapatero en Viena, durante la IV Cumbre de la Unión Europea, América latina y el Caribe. Allí, según relató el jefe de Gabinete Alberto Fernández, Kirchner "pidió un esfuerzo mayor a Repsol-YPF para buscar nuevas fuentes de gas y petróleo" y acordó una visita oficial a España. Ese mismo día, la agencia noticiosa norteamericana Bloomberg reprodujo un cable en el que se hablaba de expropiación:

Repsol podría enfrentar una nueva expropiación en Sudamérica. La compañía debería acceder a vender más de un 50% más un 1% a compradores locales; de lo contrario, el gobierno argentino seguirá el camino adoptado por el gobierno boliviano a principios de este mes, respecto de la nacionalización de los hidrocarburos.²⁹

El cable había sido producido por el sitio web londinense *Merger Market*, cuyo corresponsal en Buenos Aires alegaba fuentes vinculadas al Ministerio de Planificación y la Comisión de Energía del Congreso. La noticia repercutió en los mercados bursátiles

²⁶ *Página/12*, “Plan de rescate de YPF, el film que Solanas quiere que haga Kirchner”, 6 de mayo de 2006, Buenos Aires. Disponible: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-66530-2006-05-06.html>

²⁷ *La Nación*, “Llevar a De Vido un plan estatista”, 7 de mayo de 2006, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/llevar-a-de-vido-un-plan-estatista-nid804021>.

²⁸ *La Nación*, “Llevar a De Vido un plan estatista”, 7 de mayo de 2006, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/llevar-a-de-vido-un-plan-estatista-nid804021>.

²⁹ Silvia Pisani, “El Gobierno niega que quiera tomar el control de YPF”. *La Nación*, 13 de mayo de 2006, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-gobierno-niega-que-quiera-tomar-el-control-de-ypf-nid805713>

de Nueva York, Madrid y Buenos Aires y motivó una desmentida conjunta de la empresa y el gobierno.

Hacia mediados de junio de 2006 REPSOL-YPF confirmó que vendería entre el 15 y el 20% de su sede en Argentina.³⁰ El 22 de junio, tal como se había acordado en Viena, Kirchner y su ministro Julio de Vido se reunieron en España con Zapatero y Brufau. Allí, Repsol se comprometió a realizar inversiones por USD 2 mil millones en exploración en Argentina para 2007-2009. Nada se dijo sobre la venta de acciones de YPF en la bolsa o a un grupo argentino.³¹

El 28 de junio, una semana después de su encuentro con Zapatero y Brufau, y de las grandilocuentes promesas de inversión, Kirchner designó al jurista Héctor Masnatta³² como integrante del directorio de YPF en representación del Estado nacional. Cabe suponer que Masnatta fue convocado por la posibilidad de que utilizara sus conocimientos jurídicos en una compleja operación.

Las inversiones prometidas por Brufau no se realizaron en el orden de magnitud prometido. En cambio, prosperaron las versiones sobre la venta de un porcentaje de las acciones de REPSOL a un grupo empresario argentino, con la aprobación del gobierno nacional.

Un año después de la designación de Masnatta estaba claro que REPSOL vendería el 25% de YPF a Enrique Eskenazi y que después sacaría a la Bolsa de Buenos Aires otro 20% de su tenencia accionaria, de acuerdo a versiones periodísticas.³³ La operación, sin embargo, se estiraría hasta después de las elecciones presidenciales de 2007; es decir dos años desde que REPSOL-YPF había anunciado que vendería un porcentaje del paquete accionario de su sede en Argentina. Sea la causa o no de la demora, el resultado de las elecciones podría haber modificado las características de la operación.

³⁰ *La Nación*, “Repsol confirmó que venderá acciones”, 17 de junio de 2006, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/repsol-confirmando-que-vendera-acciones-nid815526>

³¹ *La Nación*, “Repsol YPF adelantará inversiones”, 23 de junio de 2006, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/repsol-ypf-adelantara-inversiones-nid817205>

³² Masnatta era un reconocido abogado constitucionalista, exministro de la Corte Suprema de Justicia y ex convencional Constituyente durante la reforma de la Constitución en 1994. Falleció a los 85 años en febrero de 2007, antes del ingreso del Grupo Petersen a YPF. Su puesto fue ocupado por Roberto Baratta, hasta que se completó la operación en febrero de 2008. En la misma asamblea del ingreso de los Eskenazi a YPF, Baratta fue reemplazado por Santiago Carnero, procedente de Caleta Olivia, Santa Cruz, y contador externo del Sindicato de Petroleros Privados.

³³ Carlos Pagni, “Por qué Eskenazi se quedará con YPF”. *La Nación*, 18 de junio de 2007, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/por-que-eskenazi-se-quedara-con-ypf-nid918387>

Durante la campaña electoral de 2007, el ex ministro de Economía de Néstor Kirchner y candidato presidencial Roberto Lavagna propuso junto con el referente del partido radical Ernesto Sanz que el paquete accionario en venta de REPSOL fuera adquirido por ENARSA. Lavagna salió tercero con el 16,9% de los votos positivos, mientras que Cristina Kirchner ganó en primera vuelta con el 45,3%. Las acciones finalmente fueron adquiridas por el Grupo Petersen de la familia Eskenazi, postergando la oportunidad de una participación directa del Estado en la gestión de la principal petrolera con operaciones en Argentina.

En el lapso que transcurre entre enero de 2006 y la asunción de Cristina Fernández de Kirchner en diciembre de 2007, también se debatió si debía sancionarse una nueva ley de hidrocarburos que reemplazara la vigente desde el mandato de facto de Onganía. El presidente de la Cámara de Exploración y Producción de Hidrocarburos y director de Petrobras, Oscar Vicente, y el ex secretario de Energía y ex presidente de YPF, Daniel Montamat, en un encuentro empresarial reclamaron una nueva ley de hidrocarburos, el 15 de mayo. Recordemos que la propuesta de Solanas también proponía cambios regulatorios.

La crisis internacional y “el conflicto con el campo” por la resolución 125 en 2008 inauguraron un período de polarización política en Argentina, a partir del cual el gobierno nacional aumentó su intervención sobre la economía. Ese mismo año, el Estado Argentino estatizó Aerolíneas Argentinas que había sido vaciada por el grupo español Marsans y nacionalizó las empresas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), creadas a partir de la desregulación del sistema jubilatorio en los años '90.

La recuperación del sistema de jubilaciones a fines de 2008 y principios de 2009 fue una de las medidas más significativas de los gobiernos kirchneristas para desandar las desregulaciones neoliberales del período previo. Además de la cancelación de la deuda con el FMI, en 2006, la otra medida significativa sería la estatización de YPF en 2012.

Entre la resolución 125 y la reestatización parcial de 2012, transcurrieron cuatro años durante los que jóvenes funcionarios incrementaron paulatinamente su influencia en el gabinete de Cristina Fernández de Kirchner. En particular nos referimos a Axel Kicillof, quien arribó a la gestión pública como gerente de finanzas de la recuperada

aerolínea de bandera en 2009.³⁴ Kicillof sería uno de los actores que empujaron la expropiación en 2012.

2.2. La gestión local de REPSOL-YPF con socio argentino.

YPF seguía siendo en 2008, casi diez años después de haber sido adquirida por REPSOL, una empresa española. Sin embargo, el 15% del paquete accionario adquirido a fines de 2007 por el Grupo Petersen, de origen argentino, bastó para que asumiera el gerenciamiento de la empresa. El presidente del grupo Enrique Eskenazi asumió como Vicepresidente del Directorio de YPF y su hijo Sebastián, como vicepresidente ejecutivo (CEO).

En una carta dirigida a los accionistas de la empresa, en el anuario de 2008, el flamante CEO dedicó siete de diez párrafos a afirmar que YPF era “la compañía más grande de la Argentina”, “una parte medular de la historia argentina”, “la empresa más emblemática de la Argentina”.³⁵ Más allá de esas declaraciones YPF, no era una empresa argentina, sino la filial local de la petrolera REPSOL-YPF. La incorporación del grupo Petersen no bastó para estabilizar la situación de la empresa en el país.

Durante 2009 circularon rumores contrapuestos: por un lado continuaron las especulaciones con una posible estatización y, por otro, se habló de la venta de YPF a capitales chinos o rusos. Ambas alternativas implicaban la salida de REPSOL del país.

El jueves 11 de junio de 2009, el ministro argentino De Vido negó una posible estatización de YPF ante la Cámara de Empresas Españolas. Menos de un mes después, el 2 de julio de 2009, REPSOL-YPF informó a la Comisión Nacional de Valores Madrid que tal vez se marcharía de YPF. Ese mismo día la prensa internacional se hizo eco de una oferta de las empresas petroleras chinas China National Offshore Oil Corp. Ltd. (Cnooc) y de la China National Petroleum Corp. (CNPC) para comprar YPF por alrededor de USD 17.000 millones. Varios legisladores argentinos evaluaron presentar proyectos para impedir esa eventualidad. Hacia finales de agosto de 2009, CNOOC negó estar pujando por YPF junto con CNPC.

En esta etapa, uno de los argumentos para defender la importancia de YPF en la economía nacional se basaba en la cantidad de impuestos abonados anualmente por la

³⁴ *La Política Online*, “Quién es Axel Kicillof, el hombre de las finanzas de Aerolíneas”, 24 de julio de 2009, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-58943/>

³⁵ YPF SA, “Informe anual 2008”, Buenos Aires.

empresa: \$17,3 mil millones. Años después, cuando el Estado expropiara un porcentaje accionario de REPSOL-YPF para que volviera a ser mayoritariamente estatal, no importaría tanto el aporte impositivo, sino las bajas inversiones en exploración de hidrocarburos.

En el informe anual 2008 de la sede local de REPSOL-YPF, Eskenazi informó que las inversiones habían sido por todo concepto de \$7,4 mil millones: USD 2,2 mil millones. La inversión dedicada a exploración hay que buscarla en el cuerpo del anuario: \$655 millones o USD 192 millones. Las bajas inversiones en exploración que el CEO omitió mencionar en su carta se combinó con otro dato que sí destacó: la crisis internacional desatada por el colapso de las hipotecas *subprime* en Estados Unidos. “La llegada del Grupo Petersen a YPF se ha producido en un año en que el mundo ha evidenciado una de las más profundas y turbulentas crisis de su historia moderna”, escribió Sebastián Eskenazi.³⁶

Durante 2008 el precio del petróleo alcanzó un record histórico y entraron en escena los problemas estructurales que vimos en el capítulo 1, junto con las crecientes importaciones energéticas, producto del aumento del consumo energético y las bajas inversiones en exploración. La solución a este problema era una mayor inversión en exploración o, cómo veremos, en tecnologías de extracción no convencionales.

Desde que asumió el gerenciamiento de YPF en febrero de 2008, Sebastián Eskenazi profundizó la estrategia de desinversión en exploración, con promesas cada vez más grandilocuentes. El momento más destacado en este sentido fue la presentación del “Proyecto de Futuro-Programa de Desarrollo Exploratorio 2010/2014”, casi después de dos años de gestión. Fue el 22 de diciembre de 2009, en la sede de YPF en la ciudad de Buenos Aires.

Por entonces continuaban las versiones sobre una futura venta de acciones de YPF. El presidente de REPSOL-YPF Brufau no asistió a la presentación y el CEO se encargó de resaltar que REPSOL no se iría del país. "Estoy hace dos años en Repsol y todo fue apoyo. Para ellos, YPF es muy importante", dijo.³⁷

³⁶ YPF S.A, “Informe Anual 2008”, Buenos Aires.

³⁷ Francisco Olivera, “YPF anunció inversiones por US\$ 500 millones en exploración”. *La Nación*, 23 de diciembre de 2009, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/ypf-anuncio-inversiones-por-us-500-millones-en-exploracion-nid1214826>

A cargo de la presentación, Eskenazi afirmó que se trataba de “el plan exploratorio más ambicioso de la historia de YPF”³⁸, con inversiones por USD 500 millones para 2010, casi el doble de lo que había prometido Brufau tras la nacionalización en Bolivia y casi el triple respecto de los USD 192 millones invertidos en 2008. Estaban presentes la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, ministros, gobernadores e importantes empresarios nacionales.

El plan tenía tres estrategias: exploración convencional, exploración off-shore y mejorar el factor de recuperación de petróleo en cuencas ya conocidas a partir de la incorporación de nuevas tecnologías, *tight* y *shale*.

La estrategia de exploración convencional consistía en relevar la totalidad de bloques exploratorios que aún no habían sido asignados por la Nación o las provincias a ninguna compañía y que podían contener nuevas reservas petroleras y gasíferas. De los 250 bloques exploratorios que aún no habían sido asignados, más de la mitad eran offshore (135). El resto se distribuía en diferentes provincias. El plan era reprocesar datos existentes y hacer estudios sísmicos 2D o 3D, para los casos más destacados.³⁹

Respecto de la exploración offshore, mencionamos en el capítulo 1 que al Estado brasileño le llevó más de medio siglo de inversiones hacer viable esa modalidad extractiva. YPF, que había retomado la técnica después de más de tres décadas de inactividad, decidió buscar petróleo y gas en la Cuenca de las Islas Malvinas, a 289 kilómetros de la costa de Tierra del Fuego. En su fase inicial, destinaría una inversión de aproximadamente USD 100 millones. Los trabajos se harían en una zona con profundidad de agua de 500 metros y una profundidad final de pozo estimada en 2.000 metros. YPF estaría a cargo de la operación con el 33,5% del consorcio, que integraría junto a Pan American Energy (33,5%) y Petrobras (33%).

Respecto a la estrategia de explotar los recursos no convencionales, tenía antecedentes: Brufau se refirió a esta posibilidad cuando prometió inversiones en exploración en 2006. Entonces presentó la idea de “invertir en tecnología para convertir recursos probables en reservas extraíbles”. Durante 2007 y 2008, YPF recopiló información geoquímica y geológica de las principales rocas madres de las cuencas productivas en Argentina y las analizó desde la perspectiva no convencional. En 2008 la

³⁸ Francisco Olivera, “YPF anunció inversiones por US\$ 500 millones en exploración”. *La Nación*, 23 de diciembre de 2009, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/ypf-anuncio-inversiones-por-us-500-millones-en-exploracion-nid1214826>

³⁹, “Repsol no se va, es fundamental como socia de YPF”, 22 de diciembre de 2009, Buenos Aires. *Infobae* Disponible en: <https://www.infobae.com/2009/12/22/491329-repsol-no-se-va-es-fundamental-como-socia-ypf/>

formación Vaca Muerta fue definida como la unidad más valiosa y durante 2009 se definieron dos bloques de interés: Loma La Lata y Chihuido de la Sierra Negra (Informe Mosconi, 2012).

Esta tecnología había cambiado la situación energética de Estados Unidos. Por eso durante la presentación del plan, el CEO de YPF desbordaba optimismo en un entorno de caída generalizada e ininterrumpida de la producción y de las reservas desde 1998. Entonces dijo: "No es cierto que nos vayamos a quedar sin petróleo. El *tight gas* (gas natural atrapado en areniscas de baja porosidad) es el futuro".⁴⁰ El tiempo le daría la razón en que el futuro iría hacia los recursos no convencionales, más *shale* que *tight*.

De las tres estrategias del plan, la única que tuvo éxito fue la de los recursos no convencionales. Hacia fines de 2010 ofrecería una de las noticias más importante del sector: nos referimos al anuncio de cuantiosos recursos no convencionales de tipo *shale*.⁴¹

"Si realmente lo van a invertir, es un monto ambicioso", había asegurado un ejecutivo de la industria el día del anuncio del plan exploratorio de YPF.⁴² Sin embargo, una vez más REPSOL-YPF no cumplió sus promesas: durante 2010 la inversión exploratoria descendió a \$344 millones o USD 88 millones; la mitad que en 2009. En 2011 la tendencia siguió a la baja.

YPF había iniciado el desarrollo de *shale* gas antes de la presentación del Plan. Como informa el anuario 2009 "con el programa Gas Plus se viabilizó técnicamente el *tight gas* de Neuquén y se lanzó el estudio del desarrollo de *shale* gas en la Argentina, comenzando con la perforación del primer pozo de shale gas en Loma La Lata".⁴³

Si se consideran ambos datos (caída de inversiones exploratorias y existencia previa de la única estrategia del Plan que dio resultados), entonces queda la impresión de que el Plan fue más una operación publicitaria y de marketing que otra cosa.

Más relevante quizás sea que el Estado argentino acompañó el plan de diversos modos. Hacia marzo de 2010, Sebastián Eskenazi ya había firmado convenios con

⁴⁰ Francisco Olivera, "YPF anunció inversiones por US\$ 500 millones en exploración". *La Nación*, 23 de diciembre de 2009, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/ypf-anuncio-inversiones-por-us-500-millones-en-exploracion-nid1214826>

⁴¹ Las otras dos noticias más relevantes fueron la pérdida del autoabastecimiento y la llegada de capitales chinos, que abordamos más adelante.

⁴² Francisco Olivera, "YPF anunció inversiones por US\$ 500 millones en exploración". *La Nación*, 23 de diciembre de 2009, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/ypf-anuncio-inversiones-por-us-500-millones-en-exploracion-nid1214826>

⁴³ YPF, "Informe anual 2009". Fue escrito en 2010, luego de la presentación del Plan.

nueve provincias para exploración convencional: Córdoba, Santa Fe, La Rioja, Buenos Aires, Entre Ríos, Formosa, Chaco, Santa Cruz y San Juan. En agosto se sumó Salta; en septiembre, Tucumán. Un total de once provincias, de las cuales solo tres integraban la OFEPMI: Santa Cruz, Formosa y Salta.

Paralelamente al apoyo que la presidenta expresó durante la presentación del Plan y mediante subsidios como los de Gas Plus, los rumores sobre el interés del gobierno nacional en YPF sumaron un nuevo capítulo en enero de 2010, cuando se produjo la renuncia del presidente del Banco Central, Martín Redrado.

Tras una semana de presiones del Ejecutivo, Redrado ofreció una conferencia para denunciar la vocación del gobierno por incrementar su intervención en la economía del país. Entre otras razones de su renuncia, el economista destacó su oposición a que el expresidente Néstor Kirchner utilizara reservas del Banco Central para que el Estado adquiriera acciones de YPF.⁴⁴

El gobierno nacional no podía financiar la compra de acciones de REPSOL-YPF con reservas del Banco Central: la Carta Orgánica del Banco Central reformada en los años noventa lo impedía.⁴⁵

Más allá de si la denuncia de Redrado sobre el interés del gobierno por YPF era fundada o no, nuestra hipótesis es que los recursos no convencionales, incorporados al escenario como reservas probables en enero de 2010, pudieron haber incrementado la vocación del gobierno por disputar con REPSOL la propiedad de YPF. Vocación que según reconstruimos comienza en 2006.

Creemos que un dato para apoyar esta hipótesis es la llegada de capitales chinos al sector también a principios de 2010. La contextualización implica retroceder a la visita que el presidente chino Hu Jintao realizó a fines de 2004. Esa visita a la Argentina fue acompañada de promesas de inversión por USD 20 mil millones para los próximos diez años, en diferentes proyectos. No fue hasta después de que el gobierno de la Provincia de Neuquén anunció la existencia de gas no convencional en su provincia, equivalente a dos veces Loma La Lata, que las petroleras chinas CNOOC y Sinopec desembolsaron más de USD 13.000 mil millones, sumando diferentes operaciones concretadas entre 2010 y 2012.

⁴⁴ *La Nación*, “Se fue Redrado con duras críticas al Gobierno, que rechazó la renuncia”, 30 de enero de 2010, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/se-fue-redrado-con-duras-criticas-al-gobierno-que-rechazo-la-renuncia-nid1227724>,

⁴⁵ Recién durante el segundo mandato de Cristina, semanas antes de la expropiación, el Ejecutivo conseguiría reformar la Carta Orgánica.

Es cierto que los capitales chinos habían manifestado interés por YPF desde 2009, antes del anuncio de la provincia de Neuquén. Es cierto también que los capitales chinos invirtieron en otros países de la región, como Brasil.⁴⁶ Pero no es menos cierto que recién en 2010 con el anuncio de recursos no convencionales en Neuquén se produjo la sociedad con una petrolera nacional: Bidas de los hermanos Bulgheroni, que había crecido al calor de la ley de hidrocarburos sancionada por el gobierno de facto de Onganía y que hacia 2010 ya se había convertido en una de las principales petroleras nacionales.

La petrolera estatal china CNOOC, especializada en operaciones offshore, adquirió el 50% de Bidas en marzo de 2010, por USD 3.100.⁴⁷ La operación implicó una mayor injerencia de intereses extranjeros en la explotación de los recursos argentinos al tiempo que destacó aún más a los Bulgheroni. Los hermanos empresarios eran los únicos referentes del sector que habían aumentado reservas y producción y pasaron además a ser los argentinos más ricos según el ranking de Forbes.

En abril 2010, apenas semanas después de su acuerdo con CNOOC, Carlos Bulgheroni criticó por primera vez la política petrolera argentina del gobierno nacional y manifestó interés por comprar acciones y presidir YPF.⁴⁸

El gobierno argentino que había alentado la política de “argentinar” empresas privatizadas no manifestó ningún interés por la incorporación de los Bulgheroni. En diciembre de 2010 Alejandro Bulgheroni negó estar interesado en YPF y en cambio, su empresa Bidas firmó un acuerdo con British Petroleum (BP) por USD 7.059 millones para elevar del 40 al 100% la participación en la segunda empresa productora de petróleo en Argentina, Pan American Energy (PAE). Esa operación no llegaría a

⁴⁶ “El avance de las compañías chinas (de origen estatal, pero con cotización en Bolsa) en el sector energético de América latina se profundizó a lo largo de 2010, no sólo en la Argentina. Y forma parte de un proceso global en el que las empresas chinas aprovechan su fortaleza financiera frente a compañías occidentales aún golpeadas por la crisis. La propia Sinopec -que ya tiene operaciones en 20 países- acordó en octubre la adquisición del 40% de la operación de la española Repsol en Brasil por un total de 7100 millones de dólares. Y a comienzos de este mes las tres grandes chinas (Sinopec, Cnooc y CNPC firmaron una serie de acuerdos de inversión con la venezolana Pdvsa por un total de 40.000 millones de dólares hasta 2016”. Oliver Galak, “Otra petrolera china pone un pie en el mercado argentino”. *La Nación*, 11 de diciembre de 2010, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/otra-petrolera-china-pone-un-pie-en-el-mercado-argentino-nid1332518>

⁴⁷ *La Nación*, “Pasó a manos chinas la mitad de Bidas”, 15 de marzo de 2010, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/paso-a-manos-chinas-la-mitad-de-brididas-nid1243513>

⁴⁸ *La Nación*, “La gran empresa de Kirchner: el poder”, 5 de abril de 2010, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-gran-empresa-de-kirchner-el-poder-nid1250765>

concretarse por decisión de BP, quien se retiró del acuerdo en noviembre de 2011⁴⁹ y ofreció un resarcimiento de USD 700 millones en 2012.⁵⁰ Bidas, de los Bulgheroni y CNOOC, también aceleró las negociaciones que en 2011 permitirían la compra de una refinería y estaciones de servicios de la norteamericana ESSO en Argentina.⁵¹

Este ascenso de Bidas entonces se explica por las inversiones chinas en Argentina, que hacia 2011 saltaron del puesto 29° al 3° entre las mayores inversiones extranjeras, centradas principalmente en la compra de activos petroleros.⁵² China Petrochemical Corporation (Sinopec), la mayor petrolera china por facturación y la principal refinadora de Asia, anunció en diciembre de 2010 la compra de los activos en Argentina de la estadounidense Occidental Petroleum (Oxy), por USD 2.450 millones.

En efecto, en enero de 2010 la provincia de Neuquén anunció el descubrimiento de recursos no convencionales (Informe Mosconi; 2012: 78). Aquí se interpreta que esta noticia pudo haber influido tanto en la vocación de estatizar YPF como en el ingreso de inversiones chinas. Faltaban todavía dos años para la embestida contra REPSOL que finalizó con la expropiación parcial de YPF.

Un mes después de la muerte de Néstor Kirchner, el 27 de octubre de 2010, y en coincidencia con el primer aniversario del Plan Exploratorio, se anunció el hallazgo de un megayacimiento en la cuenca de Neuquén, que conmovió al mercado petrolero y a la opinión pública. Las palabras “Vaca Muerta”, que identifican a la formación rocosa de 30.000 km² en la cuenca neuquina, pasarían desde entonces a ser sinónimo de “prosperidad”. Hubo mucha especulación respecto a la cantidad de recursos que poseía. Previo al anuncio, se presentó a Vaca Muerta como capaz de “dar vuelta la matriz energética argentina y asegurarle al país el fluido por los próximos 100 años”.⁵³

El 7 de diciembre de 2010 la presidenta Cristina Fernández de Kirchner y el CEO de YPF, Sebastián Eskenazi, oficializaron el hallazgo. La cantidad de recursos no

⁴⁹ *Mining Press*, “Se cayó el negocio: BP no se va de PAE. El comunicado de Bidas. Las razones y las consecuencias de una operación frustrada”, 6 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://miningpress.com/nota/232379/se-cayo-el-negocio-bp-no-se-va-de-pae-el-comunicado-de-bidas-las-razones-y-las-consecuencias-de-una-operacion-frustrada>

⁵⁰ <https://www.iprofesional.com/notas/135321-BP-ofrece-us700-millones-a-Bidas-por-el-fracaso-de-la-venta-de-PAE-en-2011>

⁵¹ *La Nación*, “La Nación, “Bulgheroni admite interés por Esso”, 3 de diciembre de 2010, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/bulgheroni-admite-interes-por-esso-nid1330346>

⁵² *La Nación*, “Al wok. China saltó al tercer puesto en la inversión extranjera en la Argentina”, 6 de marzo de 2011, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/al-wok-china-salto-al-tercer-puesto-en-la-inversion-extranjera-en-la-argentina-nid1355114>

⁵³ *La Política Online*, “YPF anunciará junto a Cristina el descubrimiento de un mega yacimiento de gas”, 3 de diciembre de 2010, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-69763/>

era para 100 años, sino para extender 16 años las reservas de gas en el país: un volumen estimado de 4,5 TCF's (billones de pies cúbicos) de gas no convencional.

El anuncio fue una gran oportunidad para apreciar la relación entre el Gobierno y REPSOL-YPF. Esta vez Brufau estuvo presente, así como la oposición. La presidenta reivindicó la incorporación del Grupo Petersen: "El *management* de YPF Argentina ha cambiado sustancialmente a partir de la incorporación de un socio argentino. Esto fue debatido, incluso a algunos sectores les molestaba que empresarios argentinos tomaran parte en esta empresa histórica. Hubo hasta que justificarlo", dijo.⁵⁴ En esta ocasión también sostuvo que el anuncio de la petrolera hacía más sustentable el crecimiento y reivindicó "la intervención activa del Estado" en la economía.

Pero era un anuncio. Esos recursos todavía no podían ser extraídos y no constituían reservas. De hecho, la producción no convencional se limitaba entonces a cuatro pozos de *tight gas*, cada uno con una producción inicial diaria de 100.000 m³ de gas.⁵⁵ Un año después de la presentación del Plan Exploratorio, los problemas energéticos de Argentina continuaban vigentes, pero la promesa de Vaca Muerta alteraba los cálculos.

El mismo día del anuncio, el vicepresidente Ejecutivo de YPF y padre de Sebastián, Enrique Eskenazi, dijo a la Agencia Reuters que el Grupo Petersen intentaría ejercer en las próximas semanas la opción de compra de un 10 por ciento adicional.⁵⁶ Le llevaría un poco más que semanas, pero concretaría la operación antes de las elecciones de 2011, que abordaremos en el próximo apartado.

2.3. Elecciones 2011 y restricción externa.

Si la nacionalización de los hidrocarburos había sido el principal eje de la campaña presidencial de Evo Morales antes de 2006, veremos que ni si quiera fue un tema accesorio en la campaña de Cristina Fernández de Kirchner en 2011. La misma estuvo conectada discursivamente con "la profundización del modelo de

⁵⁴ *La Nación*, "La Presidenta oficializó el hallazgo de un megayacimiento de gas en Neuquén", 7 de diciembre de 2010, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/la-presidenta-oficializo-el-hallazgo-de-un-megayacimiento-de-gas-en-neuquen-nid1331536>

⁵⁵ La proyección anual son aproximadamente 37 millones de m³, apenas el 0,3% de la producción de gas natural de YPF en 2010, de 11.726 millones de m³.

⁵⁶ *La Nación*, "Antes de fin de año, los Eskenazi quieren comprar otro 10% de YPF", 8 de diciembre de 2010, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/antes-de-fin-de-ano-los-eskenazi-quieren-comprar-otro-10-de-yfp-nid1331718>

industrialización con inclusión iniciado desde 2003” y con la reacción popular frente a la muerte de Néstor Kirchner ocurrida el 27 de octubre de 2010.

Durante tres días, cientos de miles de personas acudieron a la Casa Rosada para despedir al expresidente en el Salón de los Patriotas Latinoamericanos. Una frase se repitió con insistencia: “Fuerza Cristina”. El slogan de la campaña 2011 se basó en esa frase: “La fuerza de los hechos”, “La fuerza del pueblo”, “La fuerza de la alegría”.

A pesar de los obstáculos estructurales que ya habían comenzado a afectar a la economía nacional, la temática energética apenas apareció en tres líneas de las ocho páginas de la plataforma electoral del FPV, que hizo eje en la mayor intervención estatal. Vaca Muerta brilló por su ausencia e incluso los hidrocarburos aparecieron con la misma relevancia que las energías renovables.⁵⁷

Mientras tanto la gestión del gobierno nacional, a cargo de quien ya perfilaba como candidata del FPV⁵⁸, avanzó hacia una mayor intervención estatal en la economía.

El 13 abril de 2011 el gobierno nacional sancionó el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N° 441 para que el Estado pudiera ejercer su derecho accionario en empresas clave en el engranaje económico de la Argentina, a través de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES).

Específicamente, el DNU eliminaba una regulación que había sido incorporada en los años `90 para evitar conflictos de interés entre empresas y las AFJP, habilitadas a comprar acciones como inversión. Esa regulación establecía que las AFJP, y luego el Estado a través de ANSES, no podían ejercer más del cinco por ciento (5%) del derecho de voto, en toda clase de asambleas, cualquiera fuera la tenencia accionaria.

La avanzada sobre el directorio de las empresas despertó el rechazo del arco empresario, que ya venía resistiendo el ingreso de representantes del Estado en sus directorios. Por entonces, el gobierno decidió nombrar a los representantes del Estado sin acuerdo de la empresa involucrada.

En total, la lista está compuesta por 49 compañías en las que la ANSES tiene participación accionaria. En alrededor de 36 de ellas vencen los mandatos de los directores del Estado en los próximos meses. La tendencia es que las renovaciones vayan en una parte creciente para miembros de La Cámpora, admitió un alto funcionario.

En 2009, el proceso de designación de directores generó fuertes disputas entre los dueños mayoritarios de las empresas y el Gobierno. Entre los casos más

⁵⁷ “Para que el país siga creciendo, necesitamos seguir ampliando las obras de infraestructura energética, apostar a la exploración de nuevas reservas de hidrocarburos, motorizar la energía nuclear e incentivar las fuentes de energía renovables”. (FPV, “Plataforma Electoral Frente para la Victoria 2011”, 2011)

⁵⁸ La confirmación pública de la postulación fue el 21 de junio de 2011, junto con la de su compañero de fórmula Amado Boudou.

resonantes se destacó el de Techint, que limitó el ingreso de directores en Siderar y finalmente aceptó solo la designación de Aldo Ferrer, cuando el Gobierno quería colocar en la empresa tres hombres de su confianza.

La avanzada de los militantes kirchneristas genera recelo entre los mandos privados, en especial porque quienes provienen de La Cámpora, conducida por Andrés Larroque y el apunte intelectual de Eduardo De Pedro, tienen un perfil más militante y menos técnico. (El Cronista, 28 de marzo 2011)⁵⁹

En el caso de YPF, el Estado poseía la acción de oro. En ese sentido el DNU no otorgaba mayores poderes. Sin embargo, también se produjo un cambio en el representante del Estado, que puede interpretarse como el anticipo de cambios en la relación del Gobierno con REPSOL-YPF y con el Grupo Petersen.

El ingreso del Grupo Petersen a YPF había sido precedido por el nombramiento de un representante del Estado en YPF: Masnatta, quien falleció y fue reemplazado por Roberto Baratta, hasta que los Eskenazi asumieron funciones ejecutivas en la petrolera. Desde entonces el representante fue Carnero. Tras la sanción del DNU para que los representantes del Estado en las empresas tuvieran una participación acorde con la propiedad accionaria, Baratta reemplazó a Carnero en la siguiente asamblea directorio, realizada el 26 de abril.⁶⁰

En relación con YPF, y en línea con esta mayor intervención estatal del DNU No 441, el ex ministro de obras públicas menemista asociado con las privatizaciones de los años '90, Roberto Dromi, planteó la conveniencia de que el Estado se asociara y controlara YPF. En un reportaje con la revista Noticias publicado en abril, ya como asesor de Julio de Vido, Dromi dijo: "Repsol está en problemas y, si hay que ayudarla, el momento es ahora. El Estado debera comprarle las acciones en YPF".⁶¹

Es decir que quizás por primera vez, y aún después del primer anuncio de Vaca Muerta, un asesor calificado del gobierno consideró públicamente que YPF tenía problemas. La solución impulsada por De Vido apuntó a la compra de acciones, aunque sin precisiones sobre el dispositivo para hacerlo. Las reservas del Banco Central seguían sin poder utilizarse para ello.

El 10 de mayo YPF anunció un nuevo hallazgo en Vaca Muerta: el equivalente a 150 millones de barriles, en un acto con la participación del gobernador de Neuquén,

⁵⁹ *El Cronista*, "Avanza La Cámpora en el directorio de las empresas con participación estatal", 28 de marzo de 2011, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Avanza-La-Campora-en-el-directorio-de-las-empresas-con-participacion-estatal-20110328-0049.html>

⁶⁰ El 18 de agosto el decreto 1215/2011 oficializó el regreso de Baratta con fecha 26 de abril.

⁶¹ *La Nación*, "La elección del enemigo precede a la doctrina", 13 de abril de 2011, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/la-eleccion-del-enemigo-precede-a-la-doctrina-nid1365197>

Jorge Sapag; De Vido; Eskenazi; y Cristina Fernández de Kirchner, que participó vía teleconferencia. En esa ocasión se informó también que YPF planeaba perforar durante ese año 17 nuevos pozos y fracturar otros 14 ya existentes, por una inversión total estimada de USD 270 millones, de los cuales se habían invertido USD 100 millones.

En esta oportunidad Cristina Fernández de Kirchner mostró distancia respecto de la gestión local de REPSOL-YPF. No sólo no reivindicó a los Eskenazi, sino que además destacó la soberanía nacional sobre los recursos descubiertos: “Es un hallazgo de YPF, pero para todos los argentinos”.⁶² También habló sobre la importancia de la cuestión energética para el modelo económico: “No es sólo el anuncio de un recurso energético que ya se comienza a obtener, sino que es una palanca a futuro para el crecimiento de la Argentina y para que la inversión en la producción tenga sustento”.⁶³

De Vido, por su parte, dijo que el descubrimiento había sido posible "por la política energética" y el plan Petróleo Plus, mientras que Eskenazi afirmó que se trataba de la noticia más importante desde que estaba en la compañía.⁶⁴ Por lo pronto estaban en producción seis pozos verticales con producciones iniciales de entre 200 a 560 barriles equivalentes de petróleo por día de alta calidad.

En la misma línea de abundancia de recursos potenciales, en mayo también se conoció un estudio del Departamento de Energía de Estados Unidos que ubicó a la Argentina como el tercer país del mundo con recursos potenciales de gas no convencional con 774 BPC, detrás de China (1.275 BPC) y muy cerca de Estados Unidos (862 BPC).

A fines de mayo el Gobierno autorizó la compra de otro 10% de YPF por parte de Eskenazi. Por entonces surgieron rumores sobre un plan "YPF para Todos", que consistía en afiches injuriosos contra algunos de los directivos de la ex empresa estatal. Según los rumores, se habrían impreso estos afiches que nunca llegaron a distribuirse.⁶⁵

En coincidencia con la mayor intervención estatal en las empresas, ese mismo mes de mayo, el viceministro de Economía Roberto Feletti hizo declaraciones sobre la necesidad de "profundizar el populismo" y "apropiarse de parte de la renta", en un largo

⁶² *La Nación*, “YPF amplió 35% sus reservas de crudo”, 11 de mayo de 2011, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/ypf-amplio-35-sus-reservas-de-crudo-nid1372302>

⁶³ *La Nación*, “YPF amplió 35% sus reservas de crudo”, 11 de mayo de 2011, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/ypf-amplio-35-sus-reservas-de-crudo-nid1372302>

⁶⁴ *La Nación*, “YPF amplió 35% sus reservas de crudo”, 11 de mayo de 2011, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/ypf-amplio-35-sus-reservas-de-crudo-nid1372302>

⁶⁵ *La Nación*, “Los inconvenientes del kirchnerismo sin Kirchner”, 22 de mayo de 2010, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/los-inconvenientes-del-kirchnerismo-sin-kirchner-nid1375285>

reportaje con el semanario Debate, antes de ser elegido para encabezar la lista de diputados nacionales del FPV por CABA.⁶⁶

La cercanía con las primarias de agosto, para las que faltaban apenas cuatro meses, fue acompañada con la búsqueda de moderación discursiva por parte de importantes funcionarios.

El ministro del Interior, Florencio Randazzo, fue el primero en desmarcar al gobierno de las declaraciones de Feletti ante el periodista Marcelo Longobardi en C5N. “Nosotros no pensamos eso. Es una opinión personal de Feletti, no es la opinión del Gobierno en materia económica. Quien decide el rumbo en ese aspecto es la presidenta de la Nación. No hay que asustarse. Algunos sectores se asustan de nada”, dijo Randazzo.⁶⁷

El promotor de la re estatización de la AFJP, Amado Boudou, también rechazó las declaraciones de su vice Roberto Feletti. Como la conducción de la Unión Industrial Argentina se había inquietado por las mismas, el ministro de Economía reinterpretó que la profundización del modelo consistía en “mantener los superávits gemelos, acumular reservas, cuidar el ingreso de importaciones, preservar el mercado interno y aportar al desarrollo de la región”.⁶⁸ Boudou sería el compañero de fórmula de Cristina Fernández de Kirchner, pero todavía no había sido oficializado.

En junio la relación entre el gobierno y REPSOL-YPF todavía era lo suficientemente buena como para que la empresa avanzara en negociaciones para adquirir Metrogas, la mayor distribuidora de gas de América latina, con dos millones de clientes. Para poder hacer la operación REPSOL-YPF precisaba entre otras cosas una autorización del Gobierno: Metrogas había sido intervenida a mediados de 2010, luego de que no pudiera hacer frente a un vencimiento de deuda por \$20 millones.

Los anuncios de Vaca Muerta habían mejorado las expectativas energéticas, pero el horizonte de reservas continuaba en declive. Hacia 2011 el país había perdido su autoabastecimiento energético después de 20 años (Consensos Energéticos; 2015: 131).

⁶⁶ *Clarín*, “El Gobierno quiere profundizar su intervención en el sector privado”, 15 de mayo de 2011, Buenos Aires. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/gobierno-profundizar-intervencion-sector-privado_0_rJ0z8DzTPQx.html

⁶⁷ Francisco Olivera, “Niega el Gobierno que vaya a “profundizar el populismo”. *La Nación*, 19 de mayo de 2011. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/economia/niega-el-gobierno-que-vaya-a-profundizar-el-populismo-nid1374504?camp=nota_recom

⁶⁸ Francisco Olivera, “Niega el Gobierno que vaya a “profundizar el populismo”. *La Nación*, 19 de mayo de 2011. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/economia/niega-el-gobierno-que-vaya-a-profundizar-el-populismo-nid1374504?camp=nota_recom

En julio se anunció el fracaso de la estrategia offshore. También fue un mes prolífico en cortes de gas en industrias y desabastecimiento de combustibles en la ciudad de Buenos Aires.

En plenas vacaciones escolares de invierno, continúa la polémica y los cruces por los problemas para cargar combustibles, que ya parecen una constante. Automovilistas y transportistas sufren los faltantes con ventas limitadas por cupos, carga de productos Premium más caros, o recorriendo estaciones. Anoche, en el programa oficialista 678, que se emite por la Televisión Pública, el ministro de Planificación Federal, Julio De Vido, volvió a justificar la escasez: afirmó que "gran parte de las reservas de combustible del país en vez de estar en los tanques de las estaciones están en los tanques de los autos", situación que "produce ese ajuste logístico". Y cuestionó las "campañas mediáticas que generan sensación de escasez, cosa que es absolutamente inexacta porque puede haber una demora, pero no falta ni va a faltar combustible. (La Nación, 22 de julio)⁶⁹

Ante la falta de combustibles, el gobierno autorizó que YPF, con 60% del mercado, subiera nuevamente los precios, acumulando un 20% en cuatro meses. La pelea por los precios de los combustibles databa de 2007, cuando comenzó la caída del refinamiento de petróleo como respuesta a los niveles de rentabilidad. Hacia fin de 2011, la producción de combustibles llegaría a ser la más baja de la década, con un uso de la capacidad instalada en las refinerías del 83,5% en promedio, 4,4% menos que en el mismo lapso de 2010.⁷⁰

Los problemas del sector energético habían llegado para quedarse y lo único que le impedía al gobierno reconocerlos y afrontarlos eran las elecciones. La amplia victoria del oficialismo no haría más que agravar la restricción externa, sobre la cual impactaba apreciablemente la cuestión energética.

Hacia octubre la fuga de capitales se disparó, con una masiva extracción de recursos que osciló entre los USD 18.000 y USD 28.000 millones (Bona, 2018). Esta situación derivó en el establecimiento del control de cambios a fines de ese año y una mayor presión sobre las empresas exportadoras.

El miércoles 26, por medio del decreto n° 1772, el gobierno reestableció la obligatoriedad del ingreso y negociación en el mercado de cambios de la totalidad de las

⁶⁹ *La Nación*, "De Vido se defiende: 'El combustible está en los tanques de los autos'", 22 de julio de 2011, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/siguen-los-cruces-por-la-falta-de-combustibles-nid1391541>

⁷⁰ *La Nación*, "Los combustibles de YPF treparon cerca del 20% en cuatro meses", 16 de agosto de 2011, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/los-combustibles-de-ypf-treparon-x-en-cuatro-meses-nid1397979>

divisas provenientes de exportaciones petroleras, de gas natural y licuado y de productos mineros. La medida buscaba retener USD 1.400 millones en el ámbito local.

En este escenario se desata la pelea del Gobierno nacional con el grupo Eskenazi y REPSOL-YPF. La filial local de la petrolera española fue una de las pocas empresas que no se ajustó a la nueva norma y repartió utilidades en noviembre de 2011. El grupo Petersen votó en la asamblea de directorio a favor de la distribución de utilidades a pesar de la disidencia del representante estatal Roberto Baratta. Tal como se había establecido, los Eskenazi precisaban esas utilidades para pagar la deuda que contrajeron para adquirir el 25% de las acciones, en dos operaciones.

Como se mostró, el ingreso del Grupo Petersen no sirvió para aumentar la inversión en exploración, ni para explotar adecuadamente Vaca Muerta. Tampoco sirvió para abastecer de combustibles al mercado sin aumentos. Finalmente, YPF fue una de las pocas empresas que no cumplió la norma que impedía distribuir dividendos, producto de las características del ingreso del Grupo Petersen, profundizada con aprobación del gobierno apenas cinco meses atrás.

El 9 de noviembre el asesor de De Vido, Dromi, volvió a la carga en el cierre de la 31 Reunión Anual Latinoamericana de Petroquímica en el hotel Hilton. Allí expuso su idea de transformar a YPF en una empresa de capitales mixtos, con un plan que debía ser homologado por ley, según difundió la agencia de noticias DyN.⁷¹

En paralelo a esta estrategia respecto a YPF, y ante el fracaso de los planes Plus como estrategia para revertir la caída de la producción de hidrocarburos y combustibles, De Vido apoyó la creación de la Cámara de Energía de la República Argentina (CEDERA), integrada por empresas nacionales y extranjeras de diferentes segmentos del sector, a través de sus presidentes.⁷²

El 13 de diciembre De Vido buscó negociar precios de la energía. El funcionario hizo hincapié en la reciente creación de CEDERA. "Se encarará la tarea de poner en

⁷¹ *La Nación*, "Roberto Dromi, de arquitecto de las privatizaciones a promotor de la reestatización de YPF", 9 de noviembre de 2011, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/dromi-nid1421679>

⁷² El acta constitutiva fue firmada el 21 de noviembre por el CEO de YPF Sebastián Eskenazi; el presidente de PAE, Alejandro Bulgheroni; el presidente de Pampa Energía, Marcelo Mindlin; Hugo Sigman y Horacio Cristiani, de Gas Natural Ban; el vicepresidente ejecutivo y CEO de Tecpetrol, Carlos Ormachea; el gerente de Planificación y Suministros de Petrobras Energía, Néstor Hugo Martín; el vicepresidente de Relaciones Gubernamentales de Sinopec y el representante legal de la compañía, Horacio Cester y Shicheng Wanp, respectivamente. La presidencia fue para Eskenazi; la vicepresidencia para Carlos Alberto Da Costa, presidente de Petrobras Energía (ausente con aviso); y la vicepresidencia segunda para Mindlin. Para la dirección ejecutiva fue designado un ex Petrobras por entonces en YPF, Alberto Saggese.

valor recursos energéticos como el crudo y el gas existente en arenas compactas. El objetivo es contar con un precio de la energía adecuado para el desarrollo industrial"⁷³, dijo De Vido, quien advirtió que "la energía a cualquier precio no nos sirve, debe ser el adecuado".⁷⁴

Pero la estrategia de De Vido no encontraría apoyo dentro del Gobierno. El contexto de este quiebre en la relación es el de Cristina asumiendo su segundo mandato tras triunfar con el 54% de los votos. Habían dos certezas además de la actitud predatoria de REPSOL: la existencia de recursos no convencionales en Vaca Muerta y los problemas energéticos y económicos presentados en el capítulo 1.

La vocación por implementar "la sintonía fina" también estuvo presente, así como movimientos en la distribución de poder al interior del gabinete, que se iniciaron tras la muerte de Néstor Kirchner durante el último tramo del mandato anterior. En este nuevo esquema Julio De Vido perdió poder, en contraposición con el ascenso del Secretario de Comercio Guillermo Moreno, y desde diversas áreas del ministerio de Economía. En particular se destaca el caso de Axel Kicillof, que saltó de Aerolíneas Argentinas al cargo de viceministro de Economía, el 10 de diciembre de 2011, cuando asumió su segundo mandato Cristina Fernández de Kirchner.

El 7 de diciembre Brufau estimó que extraer el petróleo de Vaca Muerta podría requerir USD 28.000 millones, revelando lo insuficientes que resultaban los USD 100 millones que REPSOL-YPF había invertido hasta el momento.

El 24 de diciembre, y luego de dos prórrogas en el período de negociación, YPF desistió de comprar las acciones de Metrogas en poder de la británica BG Group. La decisión puede interpretarse como el reconocimiento de que no obtendría la aprobación del gobierno.

Cristina Fernández de Kirchner, diagnosticada con cáncer de tiroides, tomó una licencia para operarse. Al regreso de esa operación, comenzaría la embestida contra YPF, que abordaremos en el próximo y último capítulo.

⁷³ *La Nación*, "Buscarán acordar el precio de la energía con empresarios para mejorar la competitividad", 13 de diciembre de 2011, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/buscaran-acordar-el-precio-de-la-energia-con-empresarios-para-mejorar-la-competitividad-nid1432459>

⁷⁴ *La Nación*, "Buscarán acordar el precio de la energía con empresarios para mejorar la competitividad", 13 de diciembre de 2011, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/buscaran-acordar-el-precio-de-la-energia-con-empresarios-para-mejorar-la-competitividad-nid1432459>

CAPÍTULO 3. LA EXPROPIACIÓN.

Este capítulo reconstruye a partir de fuentes periodísticas y documentos públicos los dos años y medio de confrontación pública entre el Estado Argentino y REPSOL-YPF, transcurridos entre enero de 2012 y junio de 2014. Se mostrará que la expropiación del 51% del paquete accionario de REPSOL-YPF no fue la consecuencia inevitable de la situación macroeconómica, sino el resultado de un proceso de disputa cuyo desenlace fue vivido con incertidumbre por los protagonistas. Además, se aborda la influencia de Vaca Muerta en el escenario de restricción externa, déficit fiscal, declinación de la producción de hidrocarburos y crecimiento industrial.

El capítulo está organizado en dos apartados. El primero está dedicado al sub-período que va de diciembre de 2011 a abril de 2012, durante el cual el Ejecutivo Nacional y las provincias petroleras nucleadas en la OFEPHI presionaron crecientemente a REPSOL-YPF. Las denuncias por abuso de posición dominante, los reclamos por inversiones insuficientes, la quita de concesiones y la disputa por la distribución de dividendos en el directorio de YPF, se intercalaron con rumores de renacionalización promovidos desde el Gobierno. Durante estos meses se exploraron diferentes alternativas para disciplinar a la empresa cuya trayectoria y desempeño fue identificado como un obstáculo para el proyecto político nacional. Hacia el final del período, el gobierno español y la Unión Europea intervinieron para evitar el avance estatal argentino.

El segundo sub-período va desde mayo de 2012 a junio de 2014, y comienza con la promulgación de Ley de Soberanía Hidrocarburífera, que definió la expropiación parcial de la sede local de REPSOL-YPF con el apoyo de una holgada mayoría a la que aportaron diversos partidos políticos, tras un debate parlamentario expeditivo. El mismo finaliza con la compensación por USD 5.000 millones que el Estado Argentino ofreció a REPSOL y el cese de la relación entre las partes, tras la venta del capital accionario remanente y bonos argentinos en manos de REPSOL, así como la conclusión del procedimiento ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI).

En el mismo se analiza cómo la intervención permitió confirmar que la empresa tuvo como estrategia incrementar su valor bursátil a partir de los recursos argentinos localizados en Vaca Muerta, sin invertir en su extracción. Para la nueva gestión, el Estado priorizó perfiles profesionales con dirección política. Miguel Galuccio, hasta

entonces ejecutivo de Schulemberger, la mayor empresa de servicios petroleros del mundo, asumió la dirección de YPF y centró más de la mitad de su Plan de 100 días en Vaca Muerta. En esta etapa, el Gobierno autorizó diez incrementos de precios en los productos de YPF y promovió los *joint ventures* con otras empresas petroleras.

3.1. La embestida estatal contra REPSOL-YPF (diciembre 2011 - abril de 2012).

3.1.1. El gobierno nacional marca la agenda.

Cristina Fernández de Kirchner planteó en su discurso de asunción presidencial que los desafíos para el mandato 2011-2015 estaban en la “sintonía fina” de la economía. Desde su punto de vista, el gobierno había abocado sus recursos a urgencias entre 2003 y 2007, mientras que durante su primer mandato, había sido capaz de observar múltiples áreas dentro del Estado con los mismos fines: “La falta de conexión muchas veces y de armonización entre las propias áreas del Estado, nos convierte en un Estado bobo y yo quiero ser cualquier cosa, menos boba”, dijo Fernández de Kirchner.⁷⁵

Gran parte de su discurso estuvo centrado en repasar los logros del kirchnerismo y el país desde 2003. Se refirió a la cuestión energética una sola vez, en referencia al deseo de que se aprobara una ley de tierras, destinada a evitar la extranjerización de la tierra. “Es para cuidar un recurso estratégico como es la tierra en un mundo que va a necesitar de los alimentos como de la energía”, se posicionó en el campo de la soberanía y la autonomía nacional.⁷⁶ Fue la única ley que solicitó explícitamente, además de la penal tributaria.

Acerca de los problemas económicos, la Presidenta apuntó contra las corporaciones, a quienes acusó de generar corridas cambiarias. “En estas cinco corridas cambiarias, el Central vendió 15.897 millones de dólares, casi 16.000 millones de

⁷⁵ Casa Rosada (2012a). Acto de asunción de mando en el Congreso de la Nación: Discurso de la Presidenta de la Nación, 10 de diciembre de 2011. Disponible en: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/25601-acto-de-asuncion-de-mando-en-el-congreso-de-la-nacion-discurso-de-la-presidenta-de-la-nacion>

⁷⁶ Casa Rosada (2012a). Acto de asunción de mando en el Congreso de la Nación: Discurso de la Presidenta de la Nación, 10 de diciembre de 2011. Disponible en: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/25601-acto-de-asuncion-de-mando-en-el-congreso-de-la-nacion-discurso-de-la-presidenta-de-la-nacion>

dólares. Si yo sumara lo que hemos pagado en materia de deuda, más estos casi 16.000 millones de dólares, hoy el Banco Central tendría 88.684 millones”, dijo la Presidenta.⁷⁷

La primera corrida cambiaria había sido en 2007, tras la primera victoria de Cristina Fernández de Kirchner. Otra más reciente, fue en agosto de 2011, cerca de las PASO, donde nuevamente triunfó la mandataria. La última corrida de noviembre de 2011 le significó al Banco Central de la República Argentina una pérdida de USD 4.783 millones, casi un tercio del total de las cinco corridas, en un contexto menos holgado. Como mencionamos en el capítulo anterior, tras la victoria de octubre con el 54%, el Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner comenzó a instalar las restricciones que se popularizaron como “cepo cambiario”.

En efecto, el tercer mandato kirchnerista comenzó con apoyo popular y resistencia de la cúpula empresarial. La “sintonía fina” consistía en incrementar la capacidad estatal de disciplinar a los actores económicos. Conceptualmente los recursos del Estado eran para promover procesos de desarrollo y no para la generación de ámbitos privilegiados de acumulación (APA).⁷⁸ Avanzar en esa tarea sería el principal desafío de su segundo mandato.

Tres semanas después del comienzo del tercer mandato del Frente para la Victoria (FPV), el influyente grupo de intelectuales Carta Abierta publicó un documento que, luego de celebrar la recuperación de la gestión empresarial del Estado, identificaba la regulación del sector energético como uno de los principales desafíos del Gobierno.⁷⁹

Para estos intelectuales la intervención de una empresa con participación estatal en el sector energético era central para mejorar el balance de divisas, en línea con la tesis que sostiene que la expropiación de REPSOL-YPF fue resultado del desequilibrio

⁷⁷ Casa Rosada (2012a). Acto de asunción de mando en el Congreso de la Nación: Discurso de la Presidenta de la Nación, 10 de diciembre de 2011. Disponible en: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/25601-acto-de-asuncion-de-mando-en-el-congreso-de-la-nacion-discurso-de-la-presidenta-de-la-nacion>

⁷⁸ El concepto fue desarrollado por Castellani (2006) y es útil para comprender las diferencias entre Argentina y los países que promovieron con éxito procesos de desarrollo tardío.

⁷⁹ “Así, el empeoramiento del balance de divisas en el sector energético, alerta sobre una insuficiencia exploratoria del capital privado en la industria petrolera. La mejora en el planeamiento y la regulación, y la recuperación de la centralidad empresarial estatal en ese sector no sólo atenderían a requerimientos del proceso de desarrollo, sino que también crearían condiciones para generar estrategias económicas que no desdeñen el cuidado del medio ambiente, a la vez que afirmarían el camino de la autonomía nacional”. *Carta Abierta*, “Carta Abierta/11. Carta de la Igualdad”, 29 de diciembre de 2011. Disponible en: https://www.cartaabierta.org.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=356:carta-abierta11&catid=125&Itemid=611

macroeconómico.⁸⁰ Pero el posicionamiento no se redujo solo a eso: Carta Abierta también planteó que serviría para promover procesos de desarrollo, cuidar el medio ambiente y afirmar la autonomía nacional.

El conflicto que desembocó en la expropiación parcial escaló desde el 16 de enero de 2012. Ese día, el Ejecutivo Nacional dio el primer paso en el enfrentamiento público con REPSOL-YPF.

Ese 16 de enero, el ministro de Planificación Federal Julio De Vido, acompañado por el vicepresidente de la Nación Amado Boudou, el ministro de transporte Juan Pablo Schiavi y el de Economía, Hernán Lorenzino denunciaron en conferencia de prensa a cinco grandes petroleras por vender gasoil con sobrepuestos de hasta el 30% y perjudicar a empresas de transporte por \$3.500 millones por año.

La denuncia contra REPSOL-YPF, Shell, Esso, Oil y Petrobras, había sido presentada ante la Comisión de Defensa de la Competencia por supuesta cartelización y abuso de posición dominante. Durante la conferencia, De Vido valoró positivamente a REPSOL-YPF, diferenciándola del resto.⁸¹

La semana del 23 de enero de 2012 el Gobierno publicó los datos oficiales de reservas de hidrocarburos disponibles a fines de 2010. Las de petróleo se habían mantenido estables, mientras que las de gas habían caído 5,3%; en un contexto de baja en la producción. Un periodista de La Nación señaló la contradicción entre la caída de las reservas y las expectativas que habían generado los anuncios de recursos no convencionales.

Una de las cuestiones más llamativas es que en los datos oficiales sobre reservas de hidrocarburos no parece haber ningún impacto de los pomposos anuncios sobre hallazgos de reservorios no convencionales de gas y petróleo. Ni siquiera impactaron en la columna de "recursos" (existencias que hoy todavía no pueden ser extraídas), que mostró prácticamente los mismos valores que un año antes. El 7 de diciembre de 2010 (dentro del período informado ahora oficialmente), con la presencia de la presidenta Cristina Kirchner, YPF había anunciado el descubrimiento de un megayacimiento de tight gas. El sitio web de la

⁸⁰ Un autor representativo de esta tesis es Schorr (2018, p. 157): planteó que el gobierno optó por renacionalizar parcialmente REPSOL-YPF por el incremento del déficit energético en un contexto de creciente escasez de divisas y deterioro paulatino de la capacidad productiva de la petrolera. Para el autor se trató de una respuesta táctica en una coyuntura crítica, más que parte de un plan diseñado para incrementar estratégicamente la presencia del sector público en la economía (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014).

⁸¹ "Necesitamos resolver este tema rápidamente. En el caso de Repsol, en aras del orgullo que sentimos los argentinos por esa marca precursora y pionera del desarrollo del país, sabemos que nos vamos a encontrar con un rápido diálogo", afirmó De Vido. *La Nación*, "El Gobierno denunció que YPF, Esso, Petrobras, Shell y Oil vendieron gasoil con 'sobrepuestos'", 16 de enero de 2012. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-gobierno-denuncio-que-ypf-petrobras-shell-y-oil-vendieron-con-sobrepuestos-nid1440966>

Presidencia dijo entonces que este descubrimiento "dejará un horizonte de reservas por 50 años" y la propia Presidenta habló de "tener aseguradas ahora reservas gasíferas hasta 16 años".⁸²

En este marco, el conflicto escaló con la reaparición pública de la Presidenta, luego de la licencia. Podría decirse quizás que su segundo mandato comenzó allí: el 25 de enero, en ese evento en la Casa Rosada.

Con la misma lógica anticolonial que utilizó para referirse al conflicto con Gran Bretaña por las Islas Malvinas, la mandataria apuntó contra las petroleras, y a diferencia de De Vido, no ofreció un trato preferencial a REPSOL-YPF.

La Presidenta apoyó la denuncia de las cámaras transportistas contra las petroleras, a quienes acusó de "hacer avivadas". En sentido, destacó que los subsidios a la energía no eran para que se los quedaran las petroleras, sino para mejorar la calidad de vida de la población y para ofrecer un vector de competitividad a la economía.

Después de anunciar un superávit comercial de USD 10.347 mil millones, la Jefa de Estado se refirió públicamente al déficit energético. "Si las empresas petroleras en nuestro país hubieran mantenido u aumentado la producción esto hubiera sido mucho mejor. Hemos tenido que importar USD 9.396 millones en combustible. Un 110% más que el año 2010", dijo.⁸³

El reconocimiento de la falta de inversiones y del problema energético era algo novedoso. Ex secretarios de Energía de la Nación y medios opositores venían divulgando esta situación ante la opinión pública por lo menos desde 2007⁸⁴ ⁸⁵, pero recién ese 25 de enero de 2012 el Gobierno los reconocía, a través de su máxima figura.

Un pasaje del discurso de la Presidenta sintetiza los elementos de continuidad y ruptura en la posición del Gobierno respecto de las petroleras. Cristina Fernández de Kirchner sostuvo:

⁸² Oliver Galak, "Caen las reservas de hidrocarburos". *La Nación*, 28 de enero de 2012. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/caen-las-reservas-de-hidrocarburos-nid1444001>

⁸³ Casa Rosada (2012C). Anunció del proyecto de ley de expropiación de YPF: Discurso de la Presidenta de la Nación, 16 de abril de 2012. Disponible en: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/25810-anuncio-del-proyecto-de-ley-de-expropiacion-de-ypf-discurso-de-la-presidenta-de-la-nacion>

⁸⁴ Hugo Alconada Mon, "El ex secretario de Energía y ex director del Banco Mundial considera que en 20 meses el país deberá importar petróleo". *La Nación*, 5 de agosto de 2007, Buenos Aires. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-ex-secretario-de-energia-y-ex-director-del-banco-mundial-considera-que-en-20-meses-el-pais-debera-importar-petroleo-nid931743>

⁸⁵ A partir del conflicto con el campo en 2008, y la polarización política, la mayoría de los ex-secretarios de Energía de la Nación desde el retorno de la democracia conformaron un grupo de opinión sobre políticas públicas para el sector. La primera publicación, con fecha 11 de marzo de 2009, contiene 23 documentos con diagnósticos, críticas y solicitudes de rectificación al oficialismo, así como propuestas.

A partir de la reforma del '94 los propietarios de los yacimientos son las provincias. Eso también está bueno que lo tengan en claro todas las empresas petroleras: que el subsuelo es de los argentinos y que está concesionado y que por lo tanto no podemos volver a la época del virreinato cuando se llevaban todo el oro y la plata y no dejaban nada. Es bueno que se notifiquen que han pasado esas épocas y que es bueno reinvertir en el país y que además el costo del combustible debe ser costo argentino y no costo internacional, porque los costos de producción son costos de la Argentina. (Casa Rosada, 25 de enero de 2012)

Como vimos en el capítulo 2, los reclamos de inversiones y las disputas por el costo de los combustibles comenzaron en el mandato de Néstor Kirchner, mientras que la primera referencia pública de la Presidenta sobre la propiedad argentina del subsuelo, tenía menos de un año. Lo nuevo era la referencia a la reforma de 1994 y las provincias. Allí se encontraba el elemento de ruptura: rescindir concesiones para desgastar a la petrolera. Vale aclarar que la ruptura consistía en llevar a la práctica una estrategia que Fernando “Pino” Solanas había propuesto en 2006, como vimos en el capítulo previo.

Efectivamente las concesiones en manos de las provincias serían claves en la nueva estrategia del oficialismo para disciplinar a REPSOL-YPF. Para ello, el Gobierno convocó a la Organización Federal de Provincias Productoras de Hidrocarburos (OFEPHI) para articular intereses y desgastar a la petrolera.

En un adelanto de lo que vendría, Fernández de Kirchner dijo:

La sintonía fina pasa por acabar con las avivadas, porque si no se distorsionan las políticas y pueden malograr el modelo y yo les puedo asegurar que voy a usar todos los instrumentos que la Constitución y las leyes le permiten usar a los gobernantes para defender los intereses de los 40 millones de argentinos. (Casa Rosada, 25 de enero de 2012)

Apenas cuatro días después del discurso presidencial, el diario *Página/12* publicó en su tapa del 30 de enero que el Gobierno evaluaba recuperar YPF. La noticia era que la aplicación de advertencias y sanciones a la conducta empresaria eran insuficientes. La estrategia de sintonía fina pronto se transformó en munición gruesa.⁸⁶

El 3 de febrero de 2012 el Gobierno suspendió los programas Petróleo y Refino Plus vigentes desde 2008. El monto de las transferencias ascendía a \$2.000 millones por año, de acuerdo al Ministerio de Planificación Federal. La justificación para la baja apuntó a que el aumento en el precio interno del barril, de USD 35 a USD 70, hacía

⁸⁶ “La respuesta vendría esta vez por un cambio en ‘las condiciones estructurales’, mediante la reaparición de la empresa estatal en la escena. De esto ya se conversa en diferentes ámbitos próximos y al interior del Gobierno, aunque nadie pueda adelantar el capítulo final de la historia”. Raúl Dellatorre. “Petropublicas o Petroprivadas”. *Página/12*, 29 de enero de 2012, Buenos Aires.

innecesarios los subsidios. Las empresas alcanzadas por la suspensión de los Programas fueron Panamerican Energy (PAE), YPF, Occidental-Sinopec, Pluspetrol, Total Austral, Enap Sipetrol, Petrobras y ESSO.⁸⁷

"Nadie está hablando hoy de nacionalización, yo no tengo ninguna referencia en ese tema. Creo más en la capitalización en YPF y ser parte del negocio, en un porcentaje", dijo Miguel Ángel Pichetto, por entonces jefe de la bancada de senadores del FPV.⁸⁸ Por su parte, el vicepresidente Amado Boudou planteó que REPSOL-YPF no servía a los fines nacionales.⁸⁹

El 6 de febrero, el presidente de la empresa española Antonio Brufau se reunió con los ministros de Planificación Federal, Julio De Vido, y de Economía, Hernán Lorenzino. Lejos de reconocer errores o prometer cambios, dos días después, REPSOL-YPF comunicó a la Comisión Nacional de Valores de Argentina (CNV), que las inversiones de la compañía en Argentina habían aumentado un 50% hasta alcanzar el récord de \$13.300 millones (USD 3.057 millones).⁹⁰

3.1.2. Las provincias petroleras lideran la embestida.

Por un lado, la estrategia de REPSOL-YPF consistía en negar la necesidad de incrementar sus inversiones incluso después de la embestida del Gobierno Nacional. Por otro lado, aún hacia mediados de febrero, no había uniformidad de criterio entre los referentes del FPV. El liderazgo de la disputa lo asumirían los gobernadores de las diez provincias⁹¹ integradas en la OFEPHI, quienes llegaron a un acuerdo el 9 de febrero. Ese día consensuaron el documento "Acuerdo Federal de los Hidrocarburos"⁹², que

⁸⁷ *La Nación*, "Suspenden los incentivos para la producción de crudo y naftas", 4 de febrero de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/suspenden-los-incentivos-para-la-produccion-de-crudo-y-naftas-nid1445845>

⁸⁸ Gustavo Ybarra, "Pichetto: 'Quien conduce la CGT debe estar en línea con la Presidenta'". *La Nación*, 5 de febrero de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/pichetto-quien-conduce-la-cgt-debe-estar-en-linea-con-la-presidenta-nid1446126>

⁸⁹ "El problema no es si YPF es privada o no privada, sino si tiene sentido nacional, si su sistema de funcionamiento está pensado en la producción petrolífera o con lógica financiera de corto plazo", dijo Boudou. *La Nación*, "Boudou: 'El problema es si YPF tiene sentido nacional'", 7 de febrero de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/boudou-el-problema-es-si-ypf-tiene-sentido-nacional-nid1446484>

⁹⁰ REPSOL, 8 de febrero de 2012, Madrid. Disponible en: https://www.repsol.com/imagenes/global/es/inversiones_ypf_08_02_2012_tcm13-14024.pdf

⁹¹ Las provincias de Chubut, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Cruz, Formosa y Tierra del Fuego. Fuente: www.ofephi.com.ar.

⁹² OFEPHI, "Acuerdo Federal de Hidrocarburos", 9 de febrero de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.prensa.mendoza.gov.ar/francisco-perez-firmo-el-acuerdo-federal-de-hidrocarburos/>

trazaba un diagnóstico de la situación y exigía a las empresas petroleras el cumplimiento de 15 artículos, en línea con la política promovida por el Ejecutivo Nacional.

Sobre el diagnóstico, la OFEPHI responsabilizaba a REPSOL-YPF por la caída de la producción de petróleo y gas en el país: mientras que la producción total había caído 18% y 11%, respectivamente, la de REPSOL-YPF lo había hecho al 30% y 35%, sostenían. Ello implicaba pérdida de regalías para las provincias y pérdidas para la Nación por la importación de combustibles. Además, argumentaron que afectaba a la competitividad de la economía en su conjunto y al proceso de inclusión social, ejes del modelo político.

Además, el comportamiento de REPSOL-YPF con Vaca Muerta había sido central en el quiebre de la relación. Para los gobernadores, el nulo impacto de los anuncios de recursos no convencionales en la contabilización de las reservas fue utilizado como argumento en el cambio de estrategia.

Efectivamente, los gobernadores citaron en el documento las notas periodísticas dedicadas a Vaca Muerta con título y fecha de publicación. Como reconstruimos en el capítulo anterior y mencionamos hace unos párrafos, el primer anuncio de recursos no convencionales data de diciembre de 2010. Si bien se trataba de recursos y no de reservas, los gobernadores señalaron que dichos anuncios no fueron acompañados por un plan concreto de desarrollo sustentable y creíble de producción, por lo que parecían apuntar a una especulación bursátil.⁹³

Que tras sucesivos y reiterados anuncios de hallazgos de hidrocarburos no convencionales realizados el 07/12/2010 “Mega Yacimiento ...”, el 10/05/11 “Hallazgo de crudo no convencional en vaca muerta ...”, el 14/07/11 “Nuevo pozo no convencional en el Bloque Bajada de Añelo...”, el 06/08/11 “YPF descubrió shale oil y gas en Loma de la Lata.....”, el 07/11/11 “YPF confirma existencia de” y el 05/01/12 “YPF anuncio descubrimientos”, y luego de los infructuosos pedidos desde el Estado Nacional para que YPF Repsol defina la política empresarial a aplicar para el monitoreo y adecuada implementación de los Planes estratégicos de inversiones y exploración, finalmente se pudo conocer la primera certificación sobre el volumen de reservas. Esta certificación, hasta el momento, solo habilita incorporar al libro de reservas el equivalente a menos de tres meses de consumo de nuestro País; que no compensa, en modo alguno el 35% de reservas perdidas sin explicaciones tal lo declarado en el año 2005 respecto del 2004, y no asegura el cumplimiento de las inversiones, ni resuelve la situación que ha colaborado a crear en los últimos cinco años y que funda la necesidad del presente documento. Como dichos anuncios nunca llegaron a consolidar un plan concreto de desarrollo sustentable y creíble de producción, y parecen más

⁹³ Esta sospecha ganaría solidez a partir de la información reservada, a la que accedió el Gobierno durante la intervención de la empresa, que abordaremos en el próximo apartado.

apuntar a una especulación bursátil, reiteramos desde este Organismo Federal que se aseguren las inversiones necesarias para explotar dichas reservas, con plazos y montos de inversión precisos, que garanticen la administración y supervisión por parte de las Provincias concedentes, como requisito de protección del interés público del Estado Argentino y de todos los accionistas. (OFEPHI, “Acuerdo Federal de Hidrocarburos”, 9 de febrero de 2012)

Finalmente, el documento del 9 de febrero exigía a las petroleras elevar los flujos de inversión tanto en exploración como en producción para recuperar el autoabastecimiento. En los casos en los que se registraran bajos niveles de inversión se procedería a “la reversión inmediata de aquellos permisos de exploración o concesiones de explotación”. Además estipulaba que en 15 días, las provincias fijarían “las inversiones mínimas necesarias para cumplir con las metas que maximicen los volúmenes de producción sustentable por yacimiento, precisando el equipamiento y personal necesario para alcanzar dicho objetivo”.⁹⁴

Un día después del Acuerdo, el presidente de OFEPHI, Martín Buzzi, sostuvo que la estatización de YPF no era un tema que estuviera “arriba de la mesa”. En cambio advirtió: “Si no cumpliera, si no llevara adelante los planes necesarios de perforación, después cada uno sabrá lo que tiene que hacer, llegando inclusive a la reversión de cada uno de los yacimientos”.⁹⁵ En ese sentido, se quejó de la situación de los cuatro yacimientos que YPF tenía en Chubut: “En uno está concentrada la inversión y en los otros tres hace mantenimiento. Esperamos que haya una decisión de hacer inversiones reales, de perforar. Esos tres están en plena decadencia”.⁹⁶

3.1.3. La disputa entre el Estado y REPSOL-YPF: desabastecimiento de combustibles, peleas en el directorio de REPSOL-YPF, quita de concesiones y rumores de re estatización.

El 15 de febrero, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) le prohibió a la sede local de REPSOL-YPF importar y exportar, por una deuda de USD 20 millones, que sería saldada rápidamente. Fue la última presión estatal antes de la

⁹⁴ OFEPHI, “Acuerdo Federal de Hidrocarburos”, 9 de febrero de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.prensa.mendoza.gov.ar/francisco-perez-firmo-el-acuerdo-federal-de-hidrocarburos/>

⁹⁵ Oliver Galak, “Buzzi descartó la estatización de YPF”. *La Nación*, 11 de febrero de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/buzzi-descarto-la-estatizacion-de-ypf-nid1447790>

⁹⁶ Oliver Galak, “Buzzi descartó la estatización de YPF”. *La Nación*, 11 de febrero de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/buzzi-descarto-la-estatizacion-de-ypf-nid1447790>

siguiente reunión del directorio en Argentina de la empresa. El fin de semana previo a esa reunión, que coincidió con los feriados de carnaval, hubo desabastecimiento de combustibles sobre todo en estaciones de YPF.⁹⁷

Es decir que, además del impacto económico, el desempeño de la principal petrolera afectaba al humor social. Como vimos en el capítulo 2 no se trataba de la primera vez que faltaba combustible en las estaciones de servicio. Dos meses más tarde, durante la presentación del proyecto de Ley de expropiación, la Presidenta denunciaría públicamente que los faltantes habían sido una forma de presión al gobierno.

Esto que tanto nos costó, este duro aprendizaje en números, en pérdidas de reservas, en disgustos, en amarguras y en broncas, en presiones y extorsiones, como el año pasado cuando hacían faltar combustible en pleno año electoral. Yo no soy estúpida, que no diga las cosas o que me haya callado la boca es una cosa, pero hacer faltar combustible... Miren, algo peor para la gente que aumentar la nafta es que no tenga nafta, la gente se pone nerviosa, todos nos ponemos nerviosos. Cuántas maniobras vimos, cuántas colas inclusive impulsadas desde algunos medios de comunicación, de los que decían que estaba enojada también.

(Casa Rosada, 16 de abril de 2012)⁹⁸

Antes de llegar a la presentación del Proyecto de Ley, después del fin de semana de carnaval con desabastecimiento de combustibles, el director estatal en la compañía, Roberto Baratta, intentó ingresar a la reunión de directorio del 23 de febrero de 2012, junto con los secretarios de Energía, Daniel Cameron, y de Política Económica, Axel Kicillof. La empresa lo impidió y el directorio sesionó sin la presencia de los funcionarios, quienes ofrecieron declaraciones a los medios denunciando la situación.⁹⁹

El gobierno quería impedir la distribución de dividendos y promover las inversiones, mientras que REPSOL-YPF y el Grupo Petersen querían continuar distribuyendo dividendos.

⁹⁷ *La Nación*, "Otro fin de semana largo con problemas para cargar nafta", 23 de febrero de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/otro-fin-de-semana-largo-con-problemas-para-cargar-nafta-nid1450576>

⁹⁸ Casa Rosada, "Anunció del proyecto de ley de expropiación de YPF: Discurso de la Presidenta de la Nación", 16 de abril de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/25810-anuncio-del-proyecto-de-ley-de-expropiacion-de-ypf-discurso-de-la-presidenta-de-la-nacion>

⁹⁹ La disputa derivó en la anulación de la sesión: la CNV dio la razón a los funcionarios y emitió la resolución 16.757 que declaró "irregular" e "ineficaz" las medidas tomadas por el directorio de la empresa en esa reunión.

Ese mismo 23 de febrero, el gobierno decidió recurrir a ENARSA para importar gasoil y cubrir los faltantes de REPPSOL-YPF.¹⁰⁰ Al día siguiente, el 24, las provincias que conforman la OFEPHI intimaron a las empresas petroleras a incrementar la producción un 15%, tal como habían previsto en el documento del 9 de febrero.¹⁰¹

Durante el mes de febrero las acciones de YPF en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires se derrumbaron un 23,78%. La peor jornada fue el 29 de aquel mes, con una caída del 14,97% ante el temor de que al día siguiente la Presidenta anunciara en la apertura de sesiones del Congreso alguna medida que perjudicara a la empresa.¹⁰²

La gestión del Rey de España, Juan Carlos, fue clave para evitar el anuncio de medidas contra REPSOL-YPF en la apertura de las sesiones, de acuerdo al canciller español José Manuel García-Margallo.¹⁰³ Además, otro José Manuel, en este caso Soria, ministro de Industria y Energía español, fue recibido por De Vido y Kicillof previo al discurso. En esa reunión Kicillof estuvo a cargo de las negociaciones en representación del Gobierno, según trascendió en los medios.

Ese 1 de marzo la presidenta no hizo anuncios sobre REPSOL-YPF.¹⁰⁴ Respecto al sector energético, celebró que las tarifas energéticas de Argentina fueran las más bajas de la región. Argumentó que gracias a los subsidios, el precio de la energía era un vector de competitividad, que había contribuido a que las exportaciones de manufacturas industriales superaran por primera vez a las exportaciones de manufacturas agropecuarias.¹⁰⁵

En la siderúrgica más importante de nuestro país, una multinacional, la mitad de sus utilidades son suministro de energía subsidiado. Ustedes me dicen ¿y por qué no baja la rentabilidad? Porque seguramente si uno afecta determinadas

¹⁰⁰ Oliver Galak, “Otro golpe a YPF: recurrirán a Enarsa para proveer gasoil”. *La Nación*, 23 de febrero de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/otro-golpe-a-ypf-recurriran-a-enarsa-para-proveer-gasoil-nid1450882>

¹⁰¹ *La Nación*, “Exigen a las petroleras aumentar la producción en un 15%”, 24 de febrero de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/exigen-a-las-petroleras-aumentar-la-produccion-en-un-15-nid1451370>

¹⁰² *La Nación*, “La embestida del Gobierno derrumbó 24% las acciones de YPF en febrero”, 1 de marzo de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/la-embestida-del-gobierno-derrumbo-24-las-acciones-de-ypf-en-febrero-nid1452612>

¹⁰³ *La Nación*, “Advierte España que el conflicto por YPF puede ‘judicializarse’”, 7 de marzo de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/advierte-espana-que-el-conflicto-por-ypf-puede-judicializarse-nid1454440>

¹⁰⁴ Casa Rosada, “Apertura del 130° periodo de sesiones ordinarias del Congreso Nacional: Discurso de la Presidenta de la Nación”, 1 de marzo de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/25724-apertura-del-130o-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-nacional-discurso-de-la-presidenta-de-la-nacion>

¹⁰⁵ La presentación de la información apuntaba a destacar el proceso de industrialización, pero quitaba importancia al aporte “del campo”. Efectivamente, las exportaciones de manufacturas agropecuarias y de productos primarios sumaban por entonces 58%, muy por encima del 35% de las exportaciones de manufacturas industriales.

rentabilidades va a impactar en la oferta de bienes y va a impactar en la mano de obra. Por eso al tomar decisiones hay que hacerlo como lo dije en el discurso de la Unión Industrial Argentina, con sintonía fina, de modo tal que los subsidios lleguen a las actividades que lo necesitan y a las personas que lo necesitan y no a los que pueden hacer frente. (Casa Rosada, 1 de marzo de 2012)

Quizás no se hicieron anuncios sobre REPSOL-YPF, pero bien puede fecharse ese 1 de marzo de 2012 como el punto de no retorno: aunque las acciones volvieron a subir, la embestida estatal se aceleró. Ese mismo día el gobernador de Chubut Martín Buzzi, presidente de OFEPHI, decretó que YPF tenía siete días para presentar un plan de trabajo convincente. La intimación por decreto era el paso previo a dar por terminadas las concesiones¹⁰⁶ y ese gesto fue acompañado por otras provincias.

A continuación se mostrará que entre el 1 de marzo y el 16 de abril, fecha en que se envió el proyecto de Ley al Congreso, REPSOL-YPF fue intimada por seis provincias petroleras, que anunciaron la reversión o suspensión de 18 licencias de explotación de yacimientos de petróleo, que representaban alrededor del 30% de la producción de la empresa en Argentina.^{107 108}

Los anuncios de quitas se hicieron escalonadamente en seis provincias, pero si se consideran sólo los yacimientos con una producción mayor al 1% del total de YPF, se destacan dos: Chubut y Santa Cruz. La primera quita de licencias se anunció el 14 de marzo, con un acto conjunto de sus gobernadores Martín Buzzi y Daniel Peralta. Esa quita representaba el 8,5% de la producción de YPF de enero de 2012, con participación casi exclusiva de Chubut (7%).

En una segunda etapa, el 1 de abril, nuevamente la provincia de Chubut tomaría la iniciativa y anunciaría la reversión de yacimientos que representaban un 10% adicional del total de la producción de YPF. La provincia de Santa Cruz hizo otro tanto el 11 de abril, para yacimientos que aportaban el 12% de la producción nacional de YPF. Los anuncios requerían un plazo de meses para efectivizarse. Antes de eso se produjo la intervención y expropiación parcial de REPSOL-YPF, por lo que las licencias volvieron hacia al petrolera de bandera.

¹⁰⁶ Ana Tronfi, "El gobernador de Chubut intimó a YPF". *La Nación*, 2 de marzo de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/buzzi-intimo-a-ypf-nid1453230>

¹⁰⁷ *La Nación*, "Las quitas de áreas afectan al 30% de la producción de YPF", 13 de abril de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/las-quitadas-de-areas-afectan-al-30-de-la-produccion-de-ypf-nid1464602>

¹⁰⁸ Fernando Krakowiak, "YPF se sigue encogiendo". *Página12*, 5 de abril de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-191209-2012-04-05.html>

Es destacable el rol de Chubut liderando la ofensiva. Si bien era la cuarta provincia según producción de YPF, fue la que revirtió las licencias más significativas en términos relativos (el 99,3% de la producción de YPF en la provincia) y absolutos (el 16,8% de la producción global de YPF). Esto se aprecia en comparación con Santa Cruz, la segunda provincia con mayor producción de YPF (33%). Santa Cruz revirtió concesiones que representaban el 40% de la producción de YPF en la provincia y el 13% de la producción en Argentina de YPF.

Es llamativo que Neuquén, tercera en producción de YPF (19%) y con potestad sobre el 40% del yacimiento Vaca Muerta licenciado a YPF, no rescindiera licencias de yacimientos relevantes por producción o valor estratégico (quitó yacimientos que aportaban apenas el 1% de la producción de YPF en el país).

Como muestra Tabla 1, las otras provincias que anunciaron el retiro de concesiones fueron Mendoza (segunda provincia con mayor producción), Río Negro y Salta. En los tres casos se trataba de yacimientos sin relevancia productiva.¹⁰⁹

Se verá asimismo que las únicas petroleras además de REPSOL-YPF que perdieron yacimientos fueron PETROBRAS, la canadiense Argenta Energía y la argentina Tecpetrol, en manos de la provincia de Neuquén, que como mencionamos apenas anunció reversiones de yacimientos licenciados a REPSOL-YPF. Cabe mencionar también a la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), de Chile, asociada a REPSOL-YPF en la explotación de un yacimiento cuya licencia sería rescindida por la provincia de Chubut.

Tabla 1: Reversión de licencias yacimientos de YPF por provincias. Peso de yacimiento para YPF por provincia y para YPF total país.

¹⁰⁹ Diego Cabot, “En medio de la incertidumbre, la acción de YPF cayó 15,9%”. *La Nación*, 4 de abril de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/en-medio-de-la-incertidumbre-la-accion-de-ypf-cayo-159-nid1462127>

		producción enero 2012 en m3	anuncio quita	% de la producción de enero de YPF en la provincia	% producción YPF	Ranking provincia según aporte a YPF	Ranking provincia según quita a YPF
Chubut	Campamento Central - Cañadón Perdido	26.546	14-mar	16,6%	2,8%	4	1
	Escalante - El Trébol	39.863	14-mar	24,9%	4,2%		
	Manantiales Behr	92.886	1-abr	57,9%	9,8%		
	total quita	159.295		99,3%	16,8%		
	total YPF provincia	160.386		100,0%	16,9%		
Santa Cruz	Los Perales - Las Mesetas	80.177	11-abr	26%	8%	1	2
	Cañadón Vasco	7.283	11-abr	2%	1%		
	Pico Truncado - El Cordón	30.075	11-abr	10%	3%		
	Cerro Piedra - Guadal Norte	5.149	14-mar	2%	1%		
	Los Monos	1.225	14-mar	0%	0%		
	Barranca Yankoski	27	14-mar	0%	0%		
	total quita	123.935		40%	13%		
	total YPF provincia	313.013		100%	33%		
Neuquén	ARGENTA ENERGÍA		3-abr			3	3
	TECPETROL		3-abr				
	Veta Escondida (PETROBRAS)		3-abr	0%	0%		
	Rincón del Mangrullo	-		0%	0%		
	Portezuelo Minas	-	19-mar	0%	0%		
	Chihuido de la Salina Sur	9.034	19-mar	5%	1%		
	Don Ruiz	-	30-mar	0%	0%		
	total quita	9.034		5%	1%		
	total YPF provincia	182.156		100%	19%		
	Mendoza	Ceferino	381	23-mar	0%		
Cerro Mollar Norte		523	23-mar	0%	0%		
total quita		904		0%	0%		
total YPF provincia		258.223		100%	27%		
Salta	Tartagal Oeste	-	26-mar	0%	0%	6	5
	total quita	-		0%	0%		
	total YPF provincia	-		0%	0%		
Rio Negro	Los Caldenes	-	28-mar	0%	0%	5	6
	Ñirihuau	-	4-abr	0%	0%		
	total quita	-		0%	0%		
	total YPF provincia	35.205		100%	4%		
total YPF		948.982					
total país todas las empresas		2.741.140			35%		
total quitas a YPF		293.168			31%		

Fuente: Elaboración propia a partir de decretos, el proyecto de Ley de Soberanía Hidrocarburífera, noticias periodísticas y datos del Ministerio de Energía de la Nación.

El mes de marzo de 2012 comenzó con la expectativa de un anuncio presidencial en la apertura de las actividades legislativas, pero avanzó con las intimaciones de las provincias. En ese contexto se produjo una nueva disputa en el directorio de la petrolera por la distribución de dividendos. Los funcionarios nacionales pudieron ingresar a la reunión del 8 de marzo y Baratta solicitó que con los dividendos se constituyera una

reserva voluntaria para inversiones, exploración y explotación de hidrocarburos. El directorio decidió diferir el rechazo de la propuesta y evaluar alternativas.¹¹⁰

Por entonces, analistas comenzaban a especular con cambios en la distribución de poder al interior del gabinete del Ejecutivo Nacional. Este párrafo de Carlos Pagni publicado en el diario La Nación es bastante ilustrativo:

La incorporación de estos economistas (por Kicillof, Alvarez Agis, Costa, Arceo, Español) entraña un cambio significativo en las relaciones del Gobierno con el mercado (...) Desde enero, quedaron bajo sus órdenes (por Kicillof) los representantes de la Anses en corporaciones privadas. También fue Kicillof quien llevó la voz cantante de las negociaciones con YPF, a las que Julio De Vido asistió en silencio. Desde su panel de control, el nuevo numen imagina una política más planificada, que estimule a tal o cual sector a través de tipos de cambio múltiples, diseñados con subsidios y protecciones oficiales. Kicillof se propone ser la etapa superior del morenismo (La Nación, 12 de marzo de 2012).¹¹¹

El 12 de marzo la Agencia DyN difundió que el Gobierno había presentado un proyecto de ley al Congreso declarando de "utilidad pública" a más del 50% de las acciones de la empresa YPF S.A. La agencia de noticias tuvo acceso al documento tras una reunión entre De Vido y Brufau¹¹². Aunque no había sido presentado ante el Congreso, el documento contemplaba declarar de utilidad pública y sujetas a expropiación el 50,1% de las acciones 'clase D' de la empresa YPF S.A., en manos del Grupo Petersen y REPSOL-YPF. En este esquema el Grupo Petersen aportaba todo su capital accionario (25,1%) y REPSOL-YPF una parte (25%).¹¹³

Aunque los rumores de expropiación nunca habían sido tan fuertes, el 14 de marzo REPSOL-YPF continuó con su estrategia de negar responsabilidades: presentó un documento ante el gobierno de Chubut en el que afirmaba haber invertido USD 350 millones en 2011 (una suba de 236% en dos años) y tener un 18% más de reservas comprobadas y un 14% más de pozos terminados que en 2010. Además consideró llamativo que el reclamo fuera solo contra REPSOL-YPF y no también contra otras petroleras con producción declinante. Como veremos en el próximo apartado, este

¹¹⁰ Oliver Galak, "YPF: el Estado pide que no se repartan los dividendos". *La Nación*, 9 de marzo de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/ypf-el-estado-pide-que-no-se-repartan-los-dividendos-nid1455048>

¹¹¹ Carlos Pagni, "Axel Kicillof, el marxista que desplazó a Boudou". *La Nación*, 12 de marzo de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/axel-kicillof-el-marxista-que-desplazo-a-boudou-nid1455874>

¹¹² *La Política Online*, "El borrador de un proyecto para expropiar YPF conmocionó el mercado", 12 de marzo de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-81479/>

¹¹³ *La Nación*, "El Gobierno enviaría un proyecto para tomar el control de YPF", 12 de abril de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/ypf-proyecto-de-ley-congreso-nid1464374>

argumento sería uno de los ejes de la disputa judicial posterior a la expropiación parcial.¹¹⁴

Fue en este contexto, al día siguiente de la presentación de REPSOL ante Chubut, que los gobernadores Martín Buzzi y Daniel Peralta, de Santa Cruz, anunciaron las quitas de las primeras cuatro concesiones en un acto conjunto en Ramón Santos, a la vera de la Nacional 3; el proceso de reversión llevaría entre 60 y 90 días. Para YPF representaban alrededor del 7% de su producción, con el aporte principal de Chubut.¹¹⁵

Ante el avance estatal, referentes de otros espacios políticos fijaron posición. Fernando “Pino” Solanas, que como reconstruimos en el capítulo 2 había presentado en 2006 un proyecto para quitar licencias a REPSOL-YPF, planteó que la Argentina era el único país del mundo que no había recuperado una petrolera estatal y denunció que YPF estaba vaciada. También reclamó al Gobierno que realizara negocios para el país y no para los capitales de sus amigos.¹¹⁶

El líder de la Central General de los trabajadores (CGT) Hugo Moyano también defendió la posibilidad de reestatizar REPSOL-YPF, evitando las críticas al Gobierno. “No se ha invertido para buscar más reservas de petróleo, y entonces hoy, por ahí, puede ser un negocio para las privatizadas y a lo mejor le conviene que el Estado se vuelva a hacer cargo de una empresa que fue orgullo nacional”.¹¹⁷

El ex vicepresidente Julio Cobos señaló que la embestida contra REPSOL-YPF no era una señal propicia para generar inversiones. “Las provincias tienen la potestad, pero no es tan fácil”.¹¹⁸

La opción por la reestatización liderada por Kicillof ganaba fuerza en el elenco estatal, mientras la posición de De Vido de ofrecer señales de precios la perdía. Para los analistas que daban por descontada la re estatización, todavía habían dos corrientes de opinión dentro del Gobierno sobre este tema: aquellos que sostenían la creación de una

¹¹⁴ Oliver Galak, “La empresa se prepara para ir a la Justicia”. *La Nación*, 14 de marzo de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/la-empresa-se-prepara-para-ir-a-la-justicia-nid1456352>

¹¹⁵ *La Nación*, “Chubut y Santa Cruz quitaron la concesión de áreas explotadas por YPF”, 15 de marzo de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-gobierno-de-chubut-explico-como-sera-la-salida-de-y-pf-nid1456490>

¹¹⁶ *La Nación*, “Para la oposición hay políticas erráticas”, 16 de marzo de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/para-la-oposicion-hay-politicas-erraticas-nid1457017>

¹¹⁷ *La Nación*, “Moyano avaló una posible reestatización de YPF”, 16 de marzo de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/moyano-avalo-una-posible-reestatizacion-de-y-pf-nid1457402>

¹¹⁸ *La Nación*, “Cobos apuntó sobre YPF: ‘No es una señal propicia para generar inversiones’”, 18 de marzo de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/cobos-apunto-sobre-y-pf-no-es-una-senal-propicia-para-generar-inversiones-nid1457662>

petrolera al estilo Petrobrás de Brasil con capital privado y público, y directorio a cargo del Poder Ejecutivo; y aquellos que impulsaban la re estatización plena de la empresa.¹¹⁹

Aun a mediados de marzo de 2012, y cuando todavía faltaba un día para la reunión de directorio de la filial local de REPSOL-YPF en la que se debatiría el destino de las utilidades, el jefe de Gabinete Abal Medina negó que el Gobierno tuviera entre sus planes re estatizar la empresa. Dijo que sólo buscaban que hubiera más producción.¹²⁰

El 21 de marzo, el directorio de la empresa votó a favor de utilizar \$5.296 millones de utilidades para recapitalizarse en lugar de invertir. Según REPSOL-YPF la decisión no implicaba el giro de divisas al exterior, ni la compra dólares en el mercado local.¹²¹ Kicillof señaló que las acciones cotizaban en la Bolsa de Nueva York y que podían cambiarse por dólares, lo que contribuiría a la fuga de recursos de Argentina.¹²²

La propuesta aprobada por el directorio sería votada en la asamblea de accionistas de REPSOL-YPF, el siguiente 25 de abril. Se descontaba que sería aprobada, por lo que si había dudas sobre el plan de recuperar la mayoría estatal, esta decisión podría haberlas despejado. Ese mismo día, Abal Medina dio marcha atrás con sus declaraciones del día anterior: la nacionalización de YPF era una posibilidad.¹²³

El 22 de marzo se difundió que la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) de Chile evaluaba demandar a la provincia de Chubut, por la caducidad de la concesión de

¹¹⁹ Martín Di Natale, "Una inyección de 'sintonía fina". *La Nación*, 19 de marzo de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/una-inyeccion-de-sintonia-fina-nid1457719>

¹²⁰ Mariela Arias, "Negó el Gobierno que esté entre sus planes estatizar YPF". *La Nación*, 21 de marzo de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/nego-el-gobierno-que-este-entre-sus-planes-estatizar-y-pf-nid1458338>

¹²¹ "La elevada capitalización que se propone es una muestra rotunda del firme compromiso de los accionistas hacia la sociedad y sus actividades, y es una clara muestra de su alta sensibilidad ante la situación actual, las necesidades de inversión y los compromisos de la compañía", señaló Brufau. Oliver Galak, "Cedió YPF y no distribuirá dividendos por \$ 5800 millones". *La Nación*, 22 de marzo de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/cedio-y-pf-y-no-distribuirá-dividendos-por-5800-millones-nid1458586>

¹²² *La Nación*, "Con oposición del Gobierno, YPF utilizará sus ganancias para recapitalizarse", 21 de marzo de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-gobierno-no-logro-que-y-pf-reinvierta-todas-sus-ganancias-nid1458471>

¹²³ "Lo que queremos es que se cumpla con la producción, tampoco por lo tanto descartamos en ningún sentido que se nacionalice [la empresa]. Lo que estamos diciendo hoy es que no hay ningún curso de acción definido", dijo Abal Medina. *La Nación*, "Abal Medina, otro 'malinterpretado'", 22 de marzo de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/abal-medina-otro-malinterpretado-nid1458609>

explotación del yacimiento petrolero Cañadón Perdido-Campamento Central, donde la petrolera estatal chilena estaba asociada a REPSOL-YPF con un 50%.¹²⁴

El escenario requería cambios. La decisión de re estatizar YPF estaba cada vez más cerca, pero la forma que adquiriría continuaba siendo motivo de debate. Hacia el 29 de marzo, el Gobierno consideró la posibilidad de comprar el 33% de REPSOL-YPF y convertir al Estado en primera minoría. La iniciativa era reciente y un equipo de funcionarios intentaba despejar las incógnitas legales, económicas y comerciales. El viceministro de Economía, Axel Kicillof, y el secretario de Energía, Daniel Cameron, eran señalados como los responsables.¹²⁵

Se especuló con que la reestatización de REPSOL-YPF fuera anunciada en el aniversario de la Guerra de Malvinas.¹²⁶ Nuevamente no sucedió, pero las acciones de la empresa se derrumbaron al mínimo en 32 meses, lo que facilitaba su adquisición por parte del Estado.¹²⁷

En este contexto de rumores de reestatización y quita de concesiones que impactaban en el valor de la compañía, el diario español el País dedicó un editorial al Gobierno argentino. Fue la primera de un conjunto de presiones internacionales. “La Argentina corre el riesgo de una ruina a corto plazo. Y la exaltación patriótica es un mal camino. Hoy, los inversores extranjeros en la Argentina operan bajo una amenaza permanente de exacción o nacionalización”.¹²⁸

El 3 de abril la provincia de Neuquén anunció el retiro de licencias petroleras adjudicadas a Petrobras, la canadiense Argenta Energía y la argentina Tecpetrol. En el caso de Petrobras se trató del campo Veta Escondida, concesionada en 2008 por un período de diez años según la prensa, pero sin actividad en 2012. Las autoridades

¹²⁴ Carlos Vergara, “Chile amenaza con un juicio a Chubut”. *La Nación*, 22 de marzo de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/chile-amenaza-con-un-juicio-a-chubut-nid1458608>

¹²⁵ *La Nación*, “El Gobierno evalúa comprar un 33% de las acciones de YPF”, 29 de marzo de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-gobierno-evalua-comprar-un-33-de-las-acciones-de-y-pf-nid1460601>

¹²⁶ *La Nación*, “Estudia el Gobierno las vías legales para entrar en YPF”, 3 de abril de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/estudia-el-gobierno-las-vias-legales-para-entrar-en-y-pf-nid1461817>

¹²⁷ *La Nación*, “Las acciones de YPF cayeron 16% y tocan su mínimo en 32 meses”, 3 de abril de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/caen-las-acciones-de-repsol-y-pf-nid1461898>

¹²⁸ *La Nación*, “El País: la Argentina va ‘por el mal camino’”, 4 de abril de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-pais-la-argentina-va-por-el-mal-camino-nid1462130>

adujeron la falta de producción, reservas comprobadas e inversiones insuficientes o no comprobables.¹²⁹

El miércoles 11 de abril, el gobernador de Santa Cruz Daniel Peralta decretó la reversión de áreas petroleras, entre las que se encontraba el yacimiento de mayor producción de la provincia: Los Perales. Además rechazó una propuesta de inversión de la petrolera por USD 4.379 millones a cinco años, minutos antes del anuncio transmitido en directo por el canal de televisión provincial.¹³⁰

Mientras tanto el gobernador de la provincia de Neuquén, Jorge Sapag, tenía una idea acabada de cómo sería la intervención estatal sobre REPSOL-YPF. Sapag y Buzzi, eran señalados por entonces como los principales promotores de la participación de las provincias en una posible nueva gestión estatal de YPF. En línea con ese rumor, Sapag se manifestó en los medios a favor de la propuesta que terminaría imponiéndose: “Pensamos en una sociedad de economía mixta. El Estado va a querer gobernarla y alentar la inversión privada. Con participación de las provincias en el Directorio”.¹³¹

El día 12 las acciones locales de REPSOL-YPF subieron 7,42% y los analistas interpretaron que fue en reacción a las versiones sobre una intervención del Estado en la compañía mediante un proyecto de Ley. Según esas versiones, la Presidenta haría el anuncio por cadena nacional luego de la reunión con la OFEPHI, pero la reunión se cambió de horario y la cadena nacional no se realizó. Dos hechos sucedieron ese día: se incrementó la presión internacional y los gobernadores habrían mostrado desacuerdos respecto al proyecto de ley.¹³²

El día 12, el ministro de Industria de España, José Manuel Soria difundió un video en el que advertía frente a cámara que si en alguna parte del mundo había gestos de hostilidad contra los intereses de empresas españolas, el Gobierno español los interpretaría como gestos de hostilidad hacia España y hacia el Gobierno, lo cual tendría consecuencias.

¹²⁹ *La Nación*, “Petrobras sorprendida por la quita de un yacimiento en Neuquén“, 4 de abril de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/petrobras-sorprendida-por-la-quita-de-un-yacimiento-en-neuquen-nid1462250>

¹³⁰ Mariela Arias, “Santa Cruz oficializó la quita a YPF del mayor yacimiento de la provincia”. *La Nación*, 11 de abril de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/ypf-prometio-a-santa-cruz-una-inversion-de-us-4379-millones-a-cinco-anos-nid1464067>

¹³¹ *El Cronista*, “YPF se convertirá en una empresa mixta con gestión estatal y presencia de las provincias”, 11 de abril de 2012. Disponible en: <https://www.cronista.com/economiapolitica/YPF-se-convertira-en-una-empresa-mixta-congestion-estatal-y-presencia-de-las-provincias-20120411-0070.html>

¹³² *La Nación*, “Para Peralta, el encuentro con la Presidenta ‘fue una reunión de evaluación’ sobre YPF”, 13 de abril de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/para-peralta-el-encuentro-con-la-presidenta-fue-una-reunion-de-evaluacion-sobre-ypf-nid1464673>

Además el diario La Nación difundió que los gobernadores pretendían conservar la regulación de áreas petroleras como instrumento de recaudación e incrementar el valor de referencia del barril de petróleo interno de USD 42 a USD 65 y el del gas en boca de pozo.¹³³

El día 13, el presidente de la Comisión de la Unión Europea, José Manuel Barroso, se comunicó con Cristina Fernández de Kirchner para evitar el eventual incumplimiento del contrato. Barroso le habría transmitido a la jefa del Estado que una reestatización como la de REPSOL-YPF "se transformaría en un caso emblemático y una mala señal para los 27 países que conforman el bloque europeo".¹³⁴

El canciller español José Manuel Margallo repitió la advertencia de Soria, y el 14, el embajador de la UE en Buenos Aires, Alfonso Díez Torres, repitió el mensaje del presidente de la UE. El diario El Mundo de Madrid, en tanto, informó que el gobierno de Mariano Rajoy podría organizar un boicot a la soja y la carne argentinas.¹³⁵

3.1.4. La intervención de la sede local de REPSOL-YPF y el Proyecto de Ley para su expropiación parcial. Los fundamentos.

Finalmente el 16 de abril, cuatro meses después del primer paso en el enfrentamiento público con REPSOL-YPF, y luego de que la opinión pública aguardara el anuncio en tres oportunidades diferentes¹³⁶, la Presidenta decretó la intervención de la empresa y envió un proyecto de Ley al Congreso para expropiar el 51% de su patrimonio en Argentina, a partir de acciones en manos de REPSOL.

La iniciativa preveía que el 51 % de las acciones expropiadas quedara en poder del Estado nacional y el 49% restante en las provincias productoras de hidrocarburos. Además, declaraba de interés público nacional a la actividad de hidrocarburos del territorio de la República Argentina.

¹³³ Mariano Obarrio, "Postergan los anuncios ante las disidencias entre gobernadores". *La Nación*, 13 de abril de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/postergan-los-anuncios-ante-las-disidencias-entre-gobernadores-nid1464620>

¹³⁴ Martín Dinatale, "Sería advertencia de Europa por YPF". *La Nación*, 13 de abril de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/seria-advertencia-de-europa-por-ypf-nid1464619>

¹³⁵ *La Nación*, "Diarios españoles hablan de un posible boicot a la soja y la carne argentinas como represalia por YPF", 14 de abril de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/diarios-espanoles-hablan-de-un-posible-boicot-a-la-soja-y-carne-argentinas-como-represalia-p-nid1464972>

¹³⁶ 1 de marzo, 2 de abril y 12 de abril.

Sobre la dimensión de la soberanía, en la que se hizo hincapié al inicio de este capítulo, el proyecto la incorporaba en su título “Proyecto de Soberanía Hidrocarburífera”. Al respecto, la Presidenta destacó en el anuncio de la medida en Casa Rosada que "el modelo elegido para el futuro de YPF no es de estatización sino de recuperación de la soberanía y control de los hidrocarburos".¹³⁷

Además, Cristina Fernández de Kirchner dio dos grandes razones para justificar la iniciativa:

Proseguir con esta política de vaciamiento, de no producción, de no exploración, prácticamente nos tornaríamos en un país inviable, por políticas empresariales y no por recursos, ya que somos el tercer país en el mundo -según la agencia de petróleo de los Estados Unidos- luego de China y EEUU en tener gas. (Casa Rosada, 16 de abril de 2012)

El primer argumento de la Presidenta apuntó a que la estrategia empresarial de REPSOL-YPF tornaba inviable el proyecto político de Argentina. El segundo argumento tenía que ver con que Argentina poseía Vaca Muerta, de las mayores reservas de hidrocarburos nos convencionales del mundo.

Otras fuentes para consultar la posición del Estado respecto a REPSOL, son los fundamentos del proyecto de Ley. Como reconstruimos, el principal impulsor de esta Ley entre los funcionarios del gobierno nacional fue Kicillof, por lo que entendemos que resulta aún más relevante considerar su exposición de dos horas ante comisiones de la Cámara de Senadores, con motivo de la presentación de estos fundamentos. Ese encuentro ocurrió al día siguiente del anuncio de intervención de la sede local de REPSOL-YPF y del envío del Proyecto de Ley.

En esa oportunidad, Kicillof planteó que el rol de las petroleras y de la energía variaba según el modelo de desarrollo. Mientras un modelo de industrialización con inclusión social y crecimiento acelerado requería energía barata, un modelo orientado hacia los servicios como el de los años noventa era compatible con exportar energía a países con industria.¹³⁸

¹³⁷ Casa Rosada, “Anuncio del proyecto de ley de expropiación de YPF: Discurso de la Presidenta de la Nación”, 16 de abril de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/25810-anuncio-del-proyecto-de-ley-de-expropiacion-de-ypf-discurso-de-la-presidenta-de-la-nacion>

¹³⁸ Kicillof: “Si uno tiene una economía que quiere orientar hacia los servicios, pues bien: vendamos el petróleo a otros que producen. Si estamos industrializando a tasas inéditas en la historia la economía nacional el lugar que ocupa la energía o el petróleo es completamente distinto”. Cámara de Senadores de la Nación, “Reunión Plenaria de las comisiones de Presupuesto y Hacienda, de Asuntos Constitucionales y de Minería, Energía y Combustibles”, 17 de abril de 2012, Buenos Aires. Versión taquigráfica

Como vimos en el capítulo 1, el mercado de los hidrocarburos se desreguló en los años noventa e YPF fue fragmentada y privatizada y los problemas del sector en la posconvertibilidad fueron herencia de ese proceso. Sin embargo, es relevante considerar lo que propuso el viceministro de Economía: el problema principal no fueron los cambios estructurales, sino la desnacionalización de YPF en 1999. Fue allí que un grupo económico extranjero tomó a YPF como un apéndice para sus estrategias de desarrollo global y transnacional.¹³⁹

La exposición de Kicillof ahondó en las dificultades que atravesó el Estado en su intento para orientar el desempeño de REPSOL-YPF. Presentó la expropiación como un paso más para dar en el proceso de disciplinar a REPSOL-YPF¹⁴⁰. Además, aseguró que el valor de la sede local de REPSOL-YPF era muy inferior a los USD 10 mil millones reclamados por el presidente de REPSOL, Antonio Brufau.

Kicillof reveló que en las reuniones mantenidas con Brufau tras la embestida estatal, el presidente de REPSOL-YPF se quejó reiteradamente de que los precios locales eran bajos en relación con el precio internacional.¹⁴¹

Como vimos en el capítulo 1, el gobierno había decidido desdoblar los precios del petróleo tanto para evitar pagar cifras record, como las fluctuaciones de carácter especulativo del *commodity*, así como captar una porción de la renta. Pero la multinacional no acató fácilmente. “Si quieren que venda más barato me van a tener que obligar”, dijo según Kicillof.¹⁴²

disponible en: <http://focoeconomico.org/2012/04/20/los-fundamentos-de-la-nacionalizacion-de-ypf-segun-axel-kicillof/>

¹³⁹ Cámara de Senadores de la Nación, “Reunión Plenaria de las comisiones de Presupuesto y Hacienda, de Asuntos Constitucionales y de Minería, Energía y Combustibles”, 17 de abril de 2012, Buenos Aires. Versión taquigráfica disponible en: <http://focoeconomico.org/2012/04/20/los-fundamentos-de-la-nacionalizacion-de-ypf-segun-axel-kicillof/>

¹⁴⁰ Kicillof: “Porque cuando dicen que no hemos regulado YPF pregúntenle a YPF, que se viene quejando todos estos años de todo lo que el Ministerio de Planificación le pedía para que apoyara y acompañara nuestro modelo. Pregunten a YPF todos los vericuetos que encontró en esa regulación -que todavía es herencia, en buena medida, de la de los 90- para escaparse y llevar a la compañía a esta situación. YPF es una empresa que tiene que alinearse a un modelo de crecimiento, pero no hemos conseguido que lo haga”. Cámara de Senadores de la Nación, “Reunión Plenaria de las comisiones de Presupuesto y Hacienda, de Asuntos Constitucionales y de Minería, Energía y Combustibles”, 17 de abril de 2012, Buenos Aires. Versión taquigráfica disponible en: <http://focoeconomico.org/2012/04/20/los-fundamentos-de-la-nacionalizacion-de-ypf-segun-axel-kicillof/>

¹⁴¹ Cámara de Senadores de la Nación, “Reunión Plenaria de las comisiones de Presupuesto y Hacienda, de Asuntos Constitucionales y de Minería, Energía y Combustibles”, 17 de abril de 2012, Buenos Aires. Versión taquigráfica disponible en: <http://focoeconomico.org/2012/04/20/los-fundamentos-de-la-nacionalizacion-de-ypf-segun-axel-kicillof/>

¹⁴² Cámara de Senadores de la Nación, “Reunión Plenaria de las comisiones de Presupuesto y Hacienda, de Asuntos Constitucionales y de Minería, Energía y Combustibles”, 17 de abril de 2012, Buenos Aires. Versión taquigráfica disponible en: <http://focoeconomico.org/2012/04/20/los-fundamentos-de-la-nacionalizacion-de-ypf-segun-axel-kicillof/>

La disputa era por el precio del barril de petróleo. Para el gobierno, el *criterio* era que su precio tuviera relación con su costo de producción y para conseguirlo era necesario el control estatal de la empresa principal del sector, tal como hacen la mayoría de los países del mundo con riquezas hidrocarburíferas, argumentó el Viceministro.¹⁴³

Kicillof planteó que con regulación no se podían conocer los costos reales¹⁴⁴, ni el nivel de reservas.¹⁴⁵ Para que la regulación funcionara tendría que haber una empresa tan grande como YPF que en vez de producir, se dedicara a supervisar, lo cual no tenía sentido, argumentó.¹⁴⁶

De acuerdo a la interpretación del Viceministro, ante la falta de una regulación adecuada, REPSOL-YPF consiguió desabastecer el mercado para forzar el incremento de precios.¹⁴⁷ Según Kicillof, el Gobierno no estaba al tanto de esa estrategia y es la clase de desafíos que enfrenta un Estado cuando intenta disciplinar a una multinacional como REPSOL.¹⁴⁸

¹⁴³ Cámara de Senadores de la Nación, “Reunión Plenaria de las comisiones de Presupuesto y Hacienda, de Asuntos Constitucionales y de Minería, Energía y Combustibles”, 17 de abril de 2012, Buenos Aires. Versión taquigráfica disponible en: <http://focoeconomico.org/2012/04/20/los-fundamentos-de-la-nacionalizacion-de-ypf-segun-axel-kicillof/>

¹⁴⁴ Kicillof: “La única forma de conocer los costos es estar parado pozo por pozo. Es una actividad productiva que depende de recursos naturales que no son un bien industrial que se produce estandarizadamente”. Cámara de Senadores de la Nación, “Reunión Plenaria de las comisiones de Presupuesto y Hacienda, de Asuntos Constitucionales y de Minería, Energía y Combustibles”, 17 de abril de 2012, Buenos Aires. Versión taquigráfica disponible en: <http://focoeconomico.org/2012/04/20/los-fundamentos-de-la-nacionalizacion-de-ypf-segun-axel-kicillof/>

¹⁴⁵ Kicillof: “Si las reservas de una compañía son el secreto, lo conoce solo ella. Y está bien que ocurra así. Porque de la otra forma habría que poner geólogos al lado de cada geólogo y conocer al detalle lo que está ocurriendo en cada área. Y para eso tendríamos una YPF tan grande como YPF que en lugar de producir petróleo y combustible se dedique a controlar a la otra empresa”. Cámara de Senadores de la Nación, “Reunión Plenaria de las comisiones de Presupuesto y Hacienda, de Asuntos Constitucionales y de Minería, Energía y Combustibles”, 17 de abril de 2012, Buenos Aires. Versión taquigráfica disponible en: <http://focoeconomico.org/2012/04/20/los-fundamentos-de-la-nacionalizacion-de-ypf-segun-axel-kicillof/>

¹⁴⁶ Cámara de Senadores de la Nación, “Reunión Plenaria de las comisiones de Presupuesto y Hacienda, de Asuntos Constitucionales y de Minería, Energía y Combustibles”, 17 de abril de 2012, Buenos Aires. Versión taquigráfica disponible en: <http://focoeconomico.org/2012/04/20/los-fundamentos-de-la-nacionalizacion-de-ypf-segun-axel-kicillof/>

¹⁴⁷ Kicillof: “Nos han desabastecido para quebrarnos la muñeca y sacarnos más precio. Cameron ha luchado denodadamente para que eso no ocurra, y lo ha conseguido ya que los precios internos están desdoblados de los externos”. Cámara de Senadores de la Nación, “Reunión Plenaria de las comisiones de Presupuesto y Hacienda, de Asuntos Constitucionales y de Minería, Energía y Combustibles”, 17 de abril de 2012, Buenos Aires. Versión taquigráfica disponible en: <http://focoeconomico.org/2012/04/20/los-fundamentos-de-la-nacionalizacion-de-ypf-segun-axel-kicillof/>

¹⁴⁸ Kicillof: “Cuando nos preguntan por qué no sabíamos que esto iba a pasar, en primer lugar, YPF, como empresa a cargo de REPSOL, nunca dio ningún indicio de que esto iba a pasar, porque era un secreto que mantenían estos señores, que iban a seguir agudizando la bajada de producción porque la inversión la estaban dirigiendo a otro lado. Y ahora los propios técnicos de YPF nos dicen que hay un montón de equipo ocioso”. Cámara de Senadores de la Nación, “Reunión Plenaria de las comisiones de Presupuesto y Hacienda, de Asuntos Constitucionales y de Minería, Energía y Combustibles”, 17 de abril de 2012, Buenos Aires. Versión taquigráfica disponible en: <http://focoeconomico.org/2012/04/20/los-fundamentos-de-la-nacionalizacion-de-ypf-segun-axel-kicillof/>

Les comento a los paladines de la regulación que regular al sector privado en materia hidrocarburífera no es tan fácil. No te van a venir con su plan de negocios verdadero. No sabes para qué pusieron dos mangos allá o acá. Tienen quinientas cincuenta mil excusas para decirte que lo hicieron y al cabo, como son inversiones de mediano y largo plazo, igual que en el caso de Aerolíneas Argentinas, te enteras cuando solamente vuelan veintiséis aviones. Es decir, te dicen que uno está en reparaciones, otro en mantenimiento o que tal repuesto no se consigue y hubo que traerlo de afuera. (Kicillof en Cámara de Senadores de la Nación, 17 de abril de 2012)

Siguiendo la analogía, los niveles de reservas y de producción de hidrocarburos equivalían a los aviones de Aerolíneas. Como vimos en el apartado previo, la declaración de la OFEPHI reveló que el Estado Argentino se sorprendió con la caída de las reservas tras los anuncios de Vaca Muerta. En el capítulo 2 propusimos que esa caída de las reservas podía tomarse como un punto de quiebre en la relación entre el Estado Argentino y REPSOL. A partir de las declaraciones de Kicillof y de consideraciones prácticas y técnicas que presentamos a continuación, sostenemos que el gobierno nacional conoció esa caída en abril de 2011: varios meses antes de las elecciones de 2011 y el comienzo del segundo mandato.

La consideración técnica: de acuerdo a la Resolución 324/2006 de la Secretaría de Energía, todas las petroleras incluidas REPSOL debían presentar cada 31 de marzo declaraciones juradas con sus reservas estimadas al 31 de diciembre previo. La consideración práctica: hasta 2011 la difusión de los datos se realizó hacia mitad de cada año, tal como planteó el IAPG al denunciar la demora en la difusión de los datos de 2010, en octubre de 2011.¹⁴⁹ Esos datos fueron publicados recién a comienzos de 2012 y la embestida estatal contra REPSOL.

Entonces al sumar las declaraciones de Kicillof, consideraciones técnicas y prácticas, se puede interpretar que el gobierno nacional estuvo al tanto de la caída de las reservas desde abril de 2011. Es posible que esa lección acerca de la dificultad de auditar a REPSOL haya influido en la decisión tomada ese mismo abril de 2011 de sancionar un DNU para incrementar la presencia estatal en los directorios de las principales empresas del país, como reconstruimos en el capítulo 2.

Aunque la caída de las reservas era el problema mayor, no era el único: también era un problema la estrategia de REPSOL de hacer caer la producción para forzar

¹⁴⁹ “Este es un hecho inusual y preocupante, porque se suma a otros hechos que conspiran contra la transparencia de los actos de gobierno y ocultan información sensible para apreciar la verdadera marcha de la gestión del Estado”. (IAPG, “El IAE “General Mosconi” ante la inexplicable demora en la difusión de los datos sobre reservas de hidrocarburos por parte del gobierno nacional”, 20 de octubre de 2011. Proyecto Energético, N93)

aumentos de precios. Para justificar la menor extracción de hidrocarburos, REPSOL-YPF esgrimió dos argumentos: que la menor productividad era consecuencia de un declinamiento natural, cuando en verdad sub-explotaban los pozos; y que invertían cada vez más, cuando invertían cada vez menos. Según contó Kicillof, desde el gobierno no creyeron en la veracidad del primer argumento, aunque sí lo hicieron con el segundo, tras revelar que la compañía tenía una deuda cercana a los USD 9.000 millones.

Uno puede entender: son empresas complejas que hay que gestionar. Uno puede entender la lógica, la dinámica de la deuda, solamente cuando está sentado y habla con los actores. Porque, de lo contrario, puede parecer que es deuda de corto plazo, porque estábamos invirtiendo más. Se puede disfrazar la deuda de mayor inversión. Eso ha hecho el señor Brufau, quien nos ha dicho que el año pasado YPF ha tenido niveles récord de inversión; pero uno se pregunta dónde está esa inversión si la producción siguió cayendo. (Cámara de Senadores de la Nación, 17 de abril de 2012)¹⁵⁰

Sobre la posibilidad de comprar acciones en vez de expropiar, Kicillof la descartó. Como vimos en el apartado previo, REPSOL-YPF había diseñado un “estatuto leonino” para impedirlo. Para el viceministro el Estado tenía que expropiar.

Si uno quería comprar acciones para entrar a la compañía y pasaba el 15 por ciento, pisaba la trampa del oso y tenía que comprar el ciento por ciento a un valor equivalente a 19.000 millones de dólares. ¡Porque los tarados son los que piensan que el Estado tiene que ser estúpido y comprar todo según la ley de la propia YPF, respetando su estatuto! ¿Si no dónde está la seguridad jurídica? Señores, fue una empresa, se reunieron y dijeron: “¿Cómo podemos hacer para que nadie nunca intervenga en el control de la compañía?” Será que es sagrado el control de compañía, será que se dieron cuenta que tenían la gallina de los huevos de oro y dijeron: la vamos a hacer parir pero que nadie pueda husmear acá en la compañía. (Cámara de Senadores de la Nación, 17 de abril de 2012)¹⁵¹

Sobre por qué expropiar a REPSOL y no al grupo Petersen u otros accionistas, Kicillof aseguró que la decisión era ir en contra del grupo que había llevado adelante esas políticas perjudiciales para el país, en la medida necesaria para retomar el control. REPSOL conservaría alrededor del 6% de las acciones.^{152 153}

¹⁵⁰ Cámara de Senadores de la Nación, “Reunión Plenaria de las comisiones de Presupuesto y Hacienda, de Asuntos Constitucionales y de Minería, Energía y Combustibles”, 17 de abril de 2012, Buenos Aires. Versión taquigráfica disponible en: <http://focoeconomico.org/2012/04/20/los-fundamentos-de-la-nacionalizacion-de-ypf-segun-axel-kicillof/>

¹⁵¹ Cámara de Senadores de la Nación, “Reunión Plenaria de las comisiones de Presupuesto y Hacienda, de Asuntos Constitucionales y de Minería, Energía y Combustibles”, 17 de abril de 2012, Buenos Aires. Versión taquigráfica disponible en: <http://focoeconomico.org/2012/04/20/los-fundamentos-de-la-nacionalizacion-de-ypf-segun-axel-kicillof/>

¹⁵² Luego, recuperaría un 5% de acciones que el Grupo Petersen no pudo solventar, una vez que la YPF mixta definiera que las utilidades fueran para inversión en vez de para distribuir entre los accionistas.

¹⁵³ Cámara de Senadores de la Nación, “Reunión Plenaria de las comisiones de Presupuesto y Hacienda, de Asuntos Constitucionales y de Minería, Energía y Combustibles”, 17 de abril de 2012, Buenos Aires.

3.2. La reconfiguración de YPF como una petrolera mixta, con gestión profesional bajo dirección estatal. El alejamiento definitivo de REPSOL (abril de 2012 – junio de 2014).

3.2.1. La sanción de la Ley.

El 29 de abril fue aprobada la “Ley 26.741 de Expropiación de las acciones de YPF. Declaración de Interés Público Nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos”¹⁵⁴. El proyecto de Ley superó los dos tercios de los votos necesarios para su aprobación, dos semanas después de su envío al Congreso: en la cámara de Senadores obtuvo 90% de los votos y en la de Diputados, 86%. En esta mayoría coincidieron representantes de todas las identidades, salvo del macrismo y contados representantes del peronismo opositor.

3.2.2. La intervención de REPSOL-YPF

La intervención de la sede local de REPSOL-YPF se ejecutó mientras la Presidenta hacía el anuncio, el 16 de abril. El subsecretario de Coordinación del Ministerio de Planificación, Roberto Baratta, se presentó en la sede central de YPF con un listado de los ejecutivos que debían abandonar las oficinas. Apenas unas horas más tarde, De Vido se hizo cargo de la intervención, puso en funciones a una Unidad General de Operaciones y nombró delegados en las áreas clave de la empresa. Las tareas centrales fueron garantizar la comercialización de combustibles, evaluar opciones para incrementar la producción de gas y petróleo y auditar las finanzas de la compañía.¹⁵⁵

Versión taquigráfica disponible en: <http://focoeconomico.org/2012/04/20/los-fundamentos-de-la-nacionalizacion-de-ypf-segun-axel-kicillof/>

¹⁵⁴ La Ley fue sancionada el 3 de mayo 2012 y publicada en el Boletín oficial el 7 de mayo de 2012. Se reglamentó el 25 de julio de 2012 mediante el decreto 1.277/12.

¹⁵⁵ Fernando Krakowiak, “Cómo fue el desembarco estatal en la petrolera YPF”. *Página/12*, 19 de abril de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-192230-2012-04-19.html>

Mientras transcurría la disputa legal, la intervención estatal de la empresa consiguió resolver rápidamente el desabastecimiento de combustibles¹⁵⁶, un tema que la Presidenta había denunciado como una extorsión, como mencionamos previamente.

Acerca de la gestión de la compañía con control estatal, la decisión del Gobierno fue que fuera profesional, tal como había sido estipulado en la nueva Ley.¹⁵⁷ En mayo, mientras transcurría la intervención, el Ejecutivo designó como gerente general a un profesional destacado del sector, Miguel Galuccio.¹⁵⁸ En junio, el gobierno nacional y las provincias designaron nuevos directores con el mismo criterio.¹⁵⁹

La intervención se extendió hasta el 1 de junio. Ese día se publicó el Informe Mosconi, que contó con información reservada de la empresa, a la cual el Estado pudo acceder recién a partir de su intervención. De todas formas, lo sustancial del informe había sido anticipado por Kicillof en el Senado: REPSOL depredó, desinvertió y endeudó a YPF para financiar su expansión internacional; REPSOL-YPF desabasteció el mercado para forzar el aumento de los precios locales; el descubrimiento de Vaca Muerta permitiría la (re)venta de las “joyas de la abuela”. Este último punto constituye uno de los tres capítulos del Informe.

Según el informe, REPSOL habría demorado la explotación de Vaca Muerta para forzar el reacoplamiento de los precios nacionales e internacionales del crudo, al tiempo que habría re-direccionado recursos de exploración para mostrar el potencial del yacimiento y vender YPF a inversores extranjeros.

Por la confluencia de un ciclo alcista de los precios internacionales y la aparición de nuevas tecnologías, se tornó rentable la explotación de los llamados “recursos no convencionales” presentes en el yacimiento denominado “Vaca Muerta”. Ante este escenario, en lugar de apuntar a la mejora de su performance en términos de producción, el Grupo Repsol comenzó a “delinear” el yacimiento de Vaca Muerta, con el objetivo de cuantificar el potencial del yacimiento para posteriormente desprenderse de él ya sea a través de la venta o la sub-concesión. Esta nueva estrategia por parte Repsol exacerbó la desinversión en materia de recursos convencionales, puesto que los recursos financieros que se volcaron hacia el país estuvieron destinados en buena medida

¹⁵⁶ *Página/12*, “La planificación del desabastecimiento”, 6 de mayo de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-193422-2012-05-06.html>

¹⁵⁷ Ley 26.741, “Declárase de Interés Público Nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos. Créase el Consejo Federal de Hidrocarburos. Declárase de Utilidad Pública y sujeto a expropiación el 51% del patrimonio de YPF S.A. y Repsol YPF Gas S.A”, 3 de mayo de 2012, Buenos Aires. Inciso “c” del artículo 16: “El gerenciamiento de YPF S.A. a través de una gestión profesionalizada”.

¹⁵⁸ Fernando Krakowiak, “Llega un técnico de prestigio para conducir YPF”. *Página/12*, 5 de mayo de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-193362-2012-05-05.html>

¹⁵⁹ *Página/12*, “Quiénes son los directores”, 5 de junio de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-195679-2012-06-05.html>

a examinar los recursos no convencionales que pretendían colocar a terceros. (Informe Mosconi, 2012, p. 3-4)

Como prueba de esta estrategia, el informe aportó documentos confidenciales que REPSOL había distribuido en actividades de tipo *road show*. El objetivo de estos documentos era mostrar el valor de Vaca Muerta. Efectivamente, el megayacimiento de recursos no convencionales era de gran valor mientras el precio del petróleo batía records.

3.2.3. La nueva gestión profesional de YPF con dirección estatal.

Casi 100 días después de que asumió como Gerente General de YPF, Miguel Galuccio presentó el Plan de los 100 días. Ese 30 de agosto de 2012, el ejecutivo difundió la estrategia de YPF y la previsión de inversiones para los siguientes cinco años (2013-17): la explotación de recursos no convencionales y pozos maduros pasaron a ser los objetivos centrales de la nueva gestión.¹⁶⁰ Entre las razones, Galuccio señaló una cuestión de tiempos: la explotación no convencional requiere plazos más cortos que la exploración y explotación convencional.¹⁶¹

Sin embargo, el desafío para 2012 era un plan de alto impacto para revertir la declinación productiva. El plan era duplicar la cantidad de pozos exploratorios previstos para 2012. En cuatro meses, YPF ya había conseguido mostrar indicadores de progreso tanto en *upstream* como *downstream*.¹⁶²

Además, el plan de negocios se proponía aumentar la producción de gas (23%), petróleo (29%) y refinados (37%) para 2017. Ese crecimiento de la producción estaría basado en más de un 50% en recursos *shale* y *tight*.

¹⁶⁰ Galuccio: “Queremos liderar la explotación de pozos maduros en América Latina y ser un referente mundial en recursos no convencionales”. YPF, Plan 100 días, 30 de agosto de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=04r1XYKIWS0>

¹⁶¹ Galuccio: “En un Play convencional llevaría de 3 a 5 años tener un prospecto exploratorio completamente delimitado y lograr entrar en la etapa de desarrollo y en la etapa de ejecución del plan; mientras que en el no convencional y particularmente en el caso de Vaca Muerta hemos demostrado ya el Play concept, testeado la roca madre y delineando y con capacidad de empezar un plan de desarrollo de producción. Hoy producimos más de 5 mil barriles equivalentes de petróleo no convencional”. YPF, Plan 100 días, 30 de agosto de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=04r1XYKIWS0> (minuto 33)

¹⁶² La nueva gestión completó la cantidad de pozos previstos para 2012 en agosto, en cinco de los doce nuevos pozos encontraron *shale*, incrementaron levemente la producción de gas (+2 Mm3/d) y petróleo (+5 kbb/d); aumentaron 7% la producción de refinados respecto del año anterior, lo que contribuyó a reducir 47% las importaciones.

Por un parte, el 59% de la producción de gas proyectada para el quinquenio estaría compuesta por recursos no convencionales: *shale* (32%) y *tight* (27%). Para alcanzar esa cifra la inversión en extracción de no convencionales sería del 76%. Por otra parte, el 46% de la producción petróleo sería shale, con 53% de las inversiones para petróleo.

Además, Galuccio señaló que el plan apuntaba a extraer apenas un porcentaje de los recursos *shale*, cuyo potencial era mucho mayor. El escenario de máxima consistía en modificar el paradigma energético y convertir al país en exportador neto de energía.

Para financiar el plan de USD 37.200 millones, el gobierno tenía tres estrategias: recursos propios (70%), financiamiento (18%) y capital privado (12%) a través de proyectos conjuntos con petroleras extranjeras que aportaran también *know how* en proyectos shale.

Respecto a los recursos propios o autofinanciamiento es relevante considerar los aumentos de precios de los combustibles de YPF. Entre mayo y diciembre de 2012, los precios subieron tres veces, concretando un aumento del 15,9% entre todos sus combustibles. En 2013 fueron siete los aumentos y la suba promedio total fue del 32,2%.¹⁶³ Estos aumentos permitieron equiparar los precios de YPF con el resto de las compañías.

Kicillof había adelantado que el precio sería una función de los costos y que buscarían la rentabilidad de la compañía sin fundir empresas.¹⁶⁴ Sin embargo a partir de 2014 y hasta el final del segundo mandato estuvieron por encima del valor internacional (Barrera y Serrani, 2018; p. 22). Aquí el vector de competitividad económica fue menos relevante que la oportunidad del Estado de apropiarse de la renta y promover inversiones estatales y de las restantes empresas petroleras que operaban en el país. El objetivo era incrementar la producción local para ahorrar dólares de las importaciones.

Respecto a las inversiones externas, el gobierno inició tratativas con petroleras nacionales y extranjeras, mientras se desarrollaba el conflicto judicial con REPSOL.

¹⁶³ Mariano Zalazar, “En la era Galuccio, la nafta súper de YPF subió 154%”. *Los Andes*, 28 de noviembre de 2015, Mendoza. Disponible en: <https://www.losandes.com.ar/article/en-la-era-galuccio-la-nafta-super-de-ypf-subio-154>

¹⁶⁴ Cámara de Senadores de la Nación, “Reunión Plenaria de las comisiones de Presupuesto y Hacienda, de Asuntos Constitucionales y de Minería, Energía y Combustibles”, 17 de abril de 2012, Buenos Aires. Versión taquigráfica disponible en: <http://focoeconomico.org/2012/04/20/los-fundamentos-de-la-nacionalizacion-de-ypf-segun-axel-kicillof/>

Aunque la posición de REPSOL en CIADI no era buena¹⁶⁵, tendría éxito en obstaculizar las inversiones privadas en Vaca Muerta.

3.2.4. El posicionamiento de REPSOL: disputa judicial y boicot a las inversiones privadas.

Con el anuncio del proyecto de Ley, REPSOL-YPF consolidó la estrategia que ya había adoptado respecto de la reversión de concesiones: la expropiación era una medida discriminatoria. Brufau sostuvo en conferencia de prensa que las acciones expropiadas tenían un valor de USD 10.500 millones y además especuló con que la decisión se fundaba en el potencial de Vaca Muerta.¹⁶⁶ Esta idea la desarrollaría también en posteriores entrevistas, con el contexto favorable de la nueva gestión de YPF, que como mostramos priorizó la explotación de los yacimientos no convencionales.¹⁶⁷

En el último trimestre del año pasado (2011), tras muchos años de esfuerzos, pusimos de manifiesto el gran descubrimiento de crudos y gases no convencionales de Vaca Muerta, que podían representar un nuevo paradigma energético para Argentina. Algo tan positivo ha resultado ser un detonante de la expropiación. Se llevaba mal que fuese una empresa privada, en este caso YPF, la que tuviese la responsabilidad de desarrollar un yacimiento así. Hoy, en YPF solo se habla de Vaca Muerta. Aquí está el origen del problema, en mi opinión. No había otros problemas. (Antonio Brufau, 18 de noviembre de 2012)¹⁶⁸

El 7 de mayo, doce días después de la aprobación de Ley, REPSOL solicitó la intervención del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), el tribunal del Banco Mundial.¹⁶⁹ La demanda fue presentada seis meses

¹⁶⁵ Bonnefoy (2016) planteó que la demanda de REPSOL ante el CIADI tenía dos desventajas: los fallos del organismo en contra de Argentina nunca superaron los USD 300 millones, una cifra muy lejana al monto reclamado por REPSOL; además, corría el riesgo de que Argentina no acatará el fallo, de acuerdo a la doctrina que el país instrumentaba al respecto.

¹⁶⁶ REPSOL-YPF, “YPF y la Argentina”, 17 de abril de 2012. Disponible en: https://e00-elmundo.uecdn.es/documentos/2012/04/17/repsol_ypf.pdf

¹⁶⁷ Un argumento adicional a favor de este punto se encuentra en Porta, Santarcángelo y Schteingart (2017, p. 127): “Se expropió a la española Repsol el 51% de las acciones, se renovaron los cuadros de gestión y el directorio y se dispuso un ambicioso plan de inversiones, previendo la reinversión de la mayor parte de las utilidades. La estrategia privilegió el desarrollo de las áreas de hidrocarburos no convencionales, para lo que se firmó un controvertido acuerdo con la empresa norteamericana Chevron para explorar Vaca Muerta”.

¹⁶⁸ Miguel Jiménez, “Espero que podamos llegar a un acuerdo con Argentina sobre YPF”, El País, 18 de noviembre de 2012, Madrid. Disponible en: https://elpais.com/economia/2012/11/17/actualidad/1353177617_511659.html

¹⁶⁹ Juan Pablo De Santis, “Repsol demandó a la Argentina ante el CIADI por la ‘expropiación discriminatoria’”. *La Nación*, 3 de diciembre de 2012, Buenos Aires. Disponible en:

después, cuando se cumplió el período obligatorio previsto para la resolución del conflicto de forma negociada, sin avances.

Paralelamente al procedimiento de arbitraje internacional para obtener una compensación del gobierno argentino, REPSOL amenazó con llevar ante la justicia a cualquier empresa que invirtiera en YPF o en los activos que habían sido expropiados “de manera ilegal”.

El 14 de septiembre de 2012, YPF y la norteamericana Chevron firmaron un memorándum de entendimiento para iniciar negociaciones sobre la exploración y explotación de recursos en Vaca Muerta.¹⁷⁰ REPSOL interpuso dos demandas contra Chevron: una ante un tribunal mercantil de España y otra en tribunales estadounidenses. En ambas, solicitó la anulación del acuerdo y compensaciones (Bonney, 2016).

Otro tanto sucedió con la petrolera argentino-china Bidas. En diciembre de 2012, luego de YPF y Bidas firmaron un acuerdo para una inversión inicial de USD 1.500 millones en Vaca Muerta, por un período de dos años.¹⁷¹ El 2 de enero de 2013, REPSOL notificó a Bidas que le iniciaría acciones legales. Bidas respondió con una presentación judicial ante la Justicia de Nueva York, para que se declarara incompetente y no restringiera el acuerdo firmado con YPF.¹⁷²

El 22 de diciembre de 2012, el CIADI aceptó la demanda de REPSOL, que no mencionaba a Vaca Muerta, sino que se estructuraba en cuatro ejes : 1) se trataba de una "expropiación discriminatoria", dado que las únicas acciones nacionalizadas fueron las del Repsol; 2) la expropiación no había tenido contraprestación económica; 3) se había incumplido el Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones entre el Reino de España y la República Argentina (vigente desde el 3 de octubre de 1991); 4) no se había acreditado la existencia de una causa de utilidad pública.

Hacia principios de 2013 el conflicto no hacía más que comenzar: eran tiempos de constituir el Tribunal del CIADI; instancia que podía insumir hasta seis meses. Luego recién se iniciaría un proceso de entre tres y seis años.

<https://www.lanacion.com.ar/economia/repsol-demando-a-la-argentina-ante-el-ciadi-por-la-expropiacion-discriminatoria-de-ypf-nid1532938>

¹⁷⁰ YPF, “YPF firmó un acuerdo con Chevron”, 14 de septiembre de 2012.

¹⁷¹ Fernando Krakowiak, “YPF sumó otro socio para Vaca Muerta”. Página/12, 29 de diciembre de 2012, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-210850-2012-12-29.html>

¹⁷² Clarín, “Bidas demandó a Repsol en Nueva York por su acuerdo con YPF”, 8 de enero de 2013, Buenos Aires. Disponible en: https://www.clarin.com/economia/brididas-repsol-nueva-york-ypf_0_rkSu9bhjvQg.html

Casi dos meses después del contraataque de Bidas, REPSOL decidió demandar a la compañía chino argentina ante tribunales españoles.¹⁷³ Meses después, en agosto de 2013, REPSOL obtuvo su primer fallo favorable en su batalla legal por YPF: el Tribunal Supremo del Estado de Nueva York desestimó la demanda de Bidas.

YPF no pudo avanzar en el acuerdo con Bidas, pero en cambio sí consiguió firmar otros dos memorandos de entendimiento: el primero con Chevron en diciembre de 2012 y el segundo con la norteamericana Dow Chemical, el 25 de marzo de 2013. En ambos casos las negociaciones eran para operar de manera conjunta en la veta de hidrocarburos no convencionales más importante de Latinoamérica.

Mientras el peso de las importaciones energéticas golpeaba la economía Argentina, como vimos en el capítulo 1, y las acciones judiciales de REPSOL bloqueaban el desembolso de inversiones de Bidas, Chevron mejoró sus condiciones para negociar.

En el primer semestre de 2013, Chevron solicitó a la Argentina que levantara un embargo sobre sus bienes en territorio nacional. Efectivamente una medida cautelar extendía en territorio argentino una sentencia dictada por la Justicia de Ecuador, a raíz de un juicio por daños ambientales producidos en la región amazónica de ese país. El gobierno argentino intervino ante la Corte Suprema, a través de la Procuraduría General, y consiguió que en junio se desestimara la medida cautelar.¹⁷⁴

A principios de junio, en simultáneo al avance en las negociaciones con Chevron, renunció uno de los directores de YPF que había asumido con la nueva gestión, Eduardo Basualdo. La falta de declaraciones en sentido contrario alimentó rumores de que las condiciones impuestas por Chevron para llegar a un acuerdo eran muy desfavorables para la Argentina.¹⁷⁵

Había pasado más de un año desde la sanción de la Ley de Expropiación y la explotación de Vaca Muerta avanzaba con recursos de YPF, de acuerdo al Plan de los 100 días. Por entonces, el gobierno nacional buscó un acuerdo con REPSOL, a través de

¹⁷³ *Página/12*, “Repsol denunció a Bidas en Madrid”, 8 de marzo de 2013, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-215317-2013-03-08.html>

¹⁷⁴ *Página/12*, “Chevron sin embargo”, 5 de junio de 2013, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-221620-2013-06-05.html>

¹⁷⁵ *La Política Online*, “Basualdo renunció a YPF en rechazo al acuerdo con Chevron”, 6 de junio de 2013. Disponible en: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-91375/>

la mediación de la petrolera mexicana Pemex, que además de ser segunda accionista de REPSOL, tenía interés en invertir en Vaca Muerta.¹⁷⁶

El 26 de junio de 2013, el Consejo de administración de REPSOL rechazó por unanimidad una propuesta informal que YPF había hecho llegar a través de Pemex. En esa ocasión la indemnización ofrecida había sido por un total de USD 5 mil millones, a cambio de que REPSOL retirara las demandas contra YPF. El monto era la mitad del exigido por la compañía española y el pago no era en divisas o instrumentos financieros de libre disponibilidad, sino a través de la creación de una sociedad conjunta, con participación mayoritaria de YPF¹⁷⁷, para explotar el 6,4% de Vaca Muerta.¹⁷⁸

"Repsol valoró como insatisfactoria para los intereses de la compañía la actual oferta formulada por un valor nominal de 5.000 millones, por considerar que no responde en su cuantía a la pérdida sufrida por Repsol, que está construida sobre activos sobrevalorados, alejados de valores de mercado según transacciones similares en Argentina y Estados Unidos", dijo la petrolera en un comunicado.¹⁷⁹

Tras la negativa de REPSOL, Pemex puso a la venta la mitad de su participación en la empresa y criticó abiertamente el manejo del conflicto por parte del presidente de la compañía, Brufau.¹⁸⁰ El rol de Pemex sería clave en el acercamiento de las partes.

Mientras tanto, el 15 de julio de 2013, el gobierno nacional flexibilizó los controles a la inversión extranjera mediante el decreto 929/13 que promulgó un nuevo Régimen de Promoción de Inversión para la Explotación de Hidrocarburos. Galuccio aseguró que se trataba de un punto de partida para atraer inversiones a Vaca Muerta.¹⁸¹

Al día siguiente del decreto 929/13, YPF firmó el contrato con Chevron. Allí la petrolera norteamericana se comprometió a invertir USD 1.240 millones en Vaca

¹⁷⁶ Alejandro Rebossio, "Pemex dice que negocia con YPF para invertir en Argentina en 2018". *El País*, 5 de septiembre de 2013, Madrid. Disponible en: https://elpais.com/economia/2013/09/05/actualidad/1378403457_364626.html

¹⁷⁷ La sociedad habría sido controlada en un 51% por YPF, 47% por Repsol y 2% por Pemex. Ese 47% de REPSOL se calculó en UD 3.500 millones. Además se pagarían USD 1.500 millones a REPSOL con la condición de que fueran invertidos en exploración.

¹⁷⁸ *Página/12*, "Repsol pide más para cerrar un acuerdo", 27 de junio de 2013, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-223166-2013-06-27.html>

¹⁷⁹ *El Cronista*, "Repsol rechazó la propuesta de la Argentina por expropiación", 26 de junio de 2013, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.cronista.com/economia/politica/Repsol-rechazo-la-propuesta-de-la-Argentina-por-expropiacion-20130626-0112.html>

¹⁸⁰ Ilan Brat, Taos Turner y Juan Montes, "Pemex jugó un papel protagonista en el acuerdo entre Argentina y Repsol". *La Nación*, 29 de noviembre de 2013, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/pemex-jugo-un-papel-protagonista-en-el-acuerdo-entre-argentina-y-repsol-nid1642896>

¹⁸¹ *La Nación*, "Miguel Galuccio: "El acuerdo con Chevron lo firmó YPF y no la Presidenta", 14 de mayo de 2014. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/miguel-galuccio-el-acuerdo-con-chevron-lo-firmo-y-pf-y-no-la-presidenta-de-la-nacion-nid1690613>

Muerta hasta 2017, para realizar 1.500 pozos y producir diariamente 50 mil barriles de petróleo y tres millones de metros cúbicos de gas natural, equivalentes aproximadamente al 25 por ciento del crudo y al 10 por ciento del gas natural producido por YPF en ese momento.

El texto completo del contrato con Chevron no tuvo difusión pública, lo que sumado a los rumores sobre cláusulas desventajosas para Argentina, aumentó los reclamos y denuncias de la oposición. Además, el directorio de YPF impidió que los dos representantes de REPSOL, que retenía el 12% de la compañía, accedieran al contrato.

En octubre de 2013, YPF denunció a los accionistas de REPSOL ante la Comisión Nacional de Valores (CNV), por presunto conflicto de interés. En noviembre de 2013, REPSOL amplió la demanda en contra de Chevron ante el tribunal de Nueva York, acusando al gobierno argentino y a Chevron de haber mantenido conversaciones sobre la explotación de Vaca Muerta, previo a la expropiación, según el periódico español El Economista, que aseguró haber accedido a la demanda ampliada.¹⁸²

Hacia fines de septiembre de 2013, cuando el conflicto con REPSOL todavía no había sido encaminado, YPF cerró el acuerdo con la filial local de la petroquímica estadounidense Dow Chemical, iniciado en marzo. Dow argentina e YPF se comprometieron a invertir USD 120 millones y USD 68 millones, respectivamente durante los primeros 12 meses del proyecto. El objetivo era realizar 16 pozos en Vaca Muerta y producir 3 Mm³/d de *shale* gas.¹⁸³

Este acuerdo de YPF con Dow se produjo horas después de otro entre la empresa estatal Gas y Petróleo de Neuquén y la compañía alemana Wintershall, del grupo BASF. Las compañías se asociaron para buscar *shale* gas también en Vaca Muerta, con una inversión inicial de USD 150 millones por 24 meses, que podrían ampliarse hasta USD 3.350 millones, en un plazo de 10 años.¹⁸⁴

¹⁸² Rubén Esteller y José Luis de Haro, “Repsol recrudescer su pelea con YPF en EEUU: lleva a juicio el acuerdo de Chevron”. El Economista, 11 de noviembre de 2013, Madrid. Disponible en: <https://www.economista.es/energia/noticias/5300222/11/13/Repsol-recrudescer-su-pelea-con-YPF-en-EEUU-lleva-a-juicio-el-acuerdo-de-Chevron.html>

¹⁸³ *Ambito Financiero*, “YPF y Dow ratifican acuerdo por shale gas en Vaca Muerta”, 24 de septiembre de 2013, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.ambito.com/economia/ypf-y-dow-ratifican-acuerdo-shale-gas-vaca-muerta-n3808345>

¹⁸⁴ *Clarín*, “La alemana Wintershall desembarca en Vaca Muerta”, 24 de septiembre de 2013, Buenos Aires. Disponible en: https://www.clarin.com/economia/neuquen-alemana-wintershall-vaca-muerta_0_HJFIKAmoPQx.html

3.2.5. El acuerdo entre las partes

En octubre de 2013, mientras la prensa aseguraba que Galuccio estaba focalizado en conseguir inversiones para explotar el megayacimiento neuquino y que los litigios habían condicionado desde el principio su gestión¹⁸⁵, el CEO consideró que YPF no debía ser tomada como rehén en el conflicto.¹⁸⁶

En esa oportunidad, Galuccio aseguró que había mucho en juego y que una solución negociada sería buena para todos (Repsol, YPF, Argentina y España). Además, advirtió que si no se llegaba a un acuerdo antes de fin de 2013, la Argentina daría por finalizado el conflicto con un pago unilateral de USD 1.500 millones, el valor que asignaría a las acciones expropiadas el Tribunal de Tasaciones del Ministerio de Planificación Federal de Argentina.¹⁸⁷

Hacia fines de noviembre una nueva propuesta de acuerdo preliminar contó con el apoyo del consejo de administración de REPSOL. En esa ocasión, Galuccio aseguró que el interés de YPF en alcanzar un acuerdo con REPSOL tenía que ver con “impulsar en toda su dimensión la explotación de no convencionales”.¹⁸⁸ Galuccio planteó que si bien el plan Estratégico había sido cumplido a rajatabla “hay muchos recursos para desarrollar en la Argentina y una industria mucho más abarcativa que YPF. Se abre una nueva oportunidad para el país, porque la inversión vendrá para todos”.¹⁸⁹

La posición de Galuccio contrastaba con el clima de la opinión pública. El mismo periodista que había anticipado en la tapa del diario *Página/12* la nacionalización de YPF, Raúl Dellatorre, planteó que el objetivo del acuerdo era “encontrar una rápida respuesta a las necesidades de inversión que permitan modificar un horizonte en el que no se perciben condiciones para asegurar el autoabastecimiento energético”.¹⁹⁰ Además,

¹⁸⁵ Martín Rodríguez Yebra, “Galuccio le puso a Repsol plazo para acordar por YPF”, *La Nación*, 4 de octubre de 2013, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/galuccio-le-puso-a-repsol-plazo-para-acordar-por-ypf-nid1625753>

¹⁸⁶ *El Liberal*, “Galuccio: “No comparto que Repsol tome como rehén a YPF”, 5 de octubre de 2013, Santiago del Estero. Disponible en: https://www.elliberal.com.ar/noticia/108606/galuccio-no-comparto-repsol-tome-como-rehen-ypf?utm_campaign=ScrollInfinitoDesktop&utm_medium=scroll&utm_source=nota

¹⁸⁷ “Antes de fin de año se podrá llegar a una solución, de una manera o de otra”, dijo Galuccio. Martín Rodríguez Yebra, “Galuccio le puso a Repsol plazo para acordar por YPF”, *La Nación*, 4 de octubre de 2013, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/galuccio-le-puso-a-repsol-plazo-para-acordar-por-ypf-nid1625753>

¹⁸⁸ *Reuters*, “YPF dice que el acuerdo con Repsol atraerá las inversiones en Argentina”, 28 de noviembre de 2013. Disponible en: <https://es.reuters.com/article/businessNews/idESMAE9AR00C20131128>

¹⁸⁹ *Reuters*, “YPF dice que el acuerdo con Repsol atraerá las inversiones en Argentina”, 28 de noviembre de 2013. Disponible en: <https://es.reuters.com/article/businessNews/idESMAE9AR00C20131128>

¹⁹⁰ Raúl Dellatorre, “Muge la Vaca Muerta y toda la oposición ladra”. *Página/12*, 17 de julio de 2013, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-224676-2013-07-17.html>

sostuvo que “si la esperanza es la formación Vaca Muerta y la explotación por métodos no convencionales (shale y tight gas y oil), hay que pensar en operaciones por miles de millones de dólares y una tecnología que YPF no puede garantizar por sí misma”.¹⁹¹

O bien para convertir al país en exportador neto de energía o bien para recuperar el autoabastecimiento local, el gobierno buscó solucionar el conflicto con REPSOL. Adicionalmente, la resolución de los diferendos con la petrolera española y con el Club de París era necesario para retornar a los mercados financieros, un objetivo que empezó a ganar consenso en el equipo económico nacional hacia fines de 2013.¹⁹²

Ya con el preacuerdo entre REPSOL e YPF encaminado, el holding argentino Pampa Energía¹⁹³, acordó con YPF una inversión por USD 150 millones en el yacimiento Vaca Muerta, para *tight* gas.

En diciembre de 2013 en una reunión organizada por Pemex, las partes firmaron el preacuerdo, por el que Argentina pagaría USD 5.000 millones en bonos soberanos y ambas partes renunciarían a acciones judiciales y arbitrales.

A partir de allí las negociaciones para inversiones petroleras en Vaca Muerta cobraron un nuevo impulso.¹⁹⁴ En febrero de 2014, YPF firmó un memorando de entendimiento con la petrolera malaya Petronas para un proyecto de *shale* oil en Vaca Muerta.¹⁹⁵ Aunque supera el período de análisis, también vale mencionar un acuerdo en julio de 2015 por USD 1.384 millones entre YPF y PAE; y entre YPF y Wintershall. Sin contar las inversiones acordadas con Bidas, los acuerdos de inversiones alcanzados por la YPF mixta sumaron USD 3.594 millones, de acuerdo al detalle de la Tabla 2.

Tabla 2. Acuerdos de inversión en recursos no convencionales en Argentina

¹⁹¹ Raúl Dellatorre, “Muge la Vaca Muerta y toda la oposición ladra”. *Página/12*, 17 de julio de 2013, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-224676-2013-07-17.html>

¹⁹² Para profundizar en este punto se recomienda Porta, Santarcángelo Schteingart (2017: 132).

¹⁹³ *Telam*, “YPF firma un acuerdo con Petrolera Pampa para producción de gas con una inversión de U\$S 150 millones”, 6 de noviembre de 2013, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201311/39706-ypf-firma-un-acuerdo-con-petrolera-pampa-para-produccion-de-gas-con-una-inversion-de-us150-millones.html>

¹⁹⁴ *Perfil*, “Diez petroleras se acercan a Vaca Muerta tras el pacto con Repsol”, 1 de diciembre de 2013, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/economia/diez-petroleras-se-acercan-a-vaca-muerta-tras-el-pacto-con-repsol-20131201-0029.phtml>

¹⁹⁵ YPF S.A., “YPF firmó un acuerdo con PETRONAS”. Comunicado de Prensa, 18 de febrero de 2014. Disponible en: <https://www.ypf.com/YPFHoy/YPFSalaPrensa/Paginas/Noticias/YPF-firm%C3%B3-un-acuerdo-con-PETRONAS.aspx>

Año	Mes	Socio 1	Socio 2	Tipo de acuerdo
2012	agosto	YPF	Bridas	memorandum
2012	septiembre	YPF	Chevron	memorandum
2012	diciembre	YPF	Bridas	USD 1.500 millones
2013	marzo	YPF	Dow Chemical	memorandum
2013	julio	YPF	Chevron	USD 1.240 millones
2013	septiembre	YPF	Dow Chemical	USD 120 millones
2013	septiembre	Gas y Petróleo de Neuquén	Wintershall (BASF)	USD 150 millones
2013	noviembre	YPF	Pampa Energía	USD 150 millones
2014	febrero	YPF	Petronas	memorandum
2014	diciembre	YPF	Petronas	USD 550 millones
2015	enero	YPF	SINOPEC	memorandum
2015	julio	YPF	PAE y Wintershall	USD 1.384 millones
		total (sin Bidas)		USD 3.594 millones

Fuente: elaboración propia a partir de noticias periodísticas.

La asamblea de REPSOL aceptó el preacuerdo el 25 de febrero de 2014 y dos días después se firmó el acuerdo definitivo, que se sometió a la aprobación del Congreso argentino.¹⁹⁶ El 26 de marzo el acuerdo obtuvo media sanción en el Senado con 42 votos afirmativos, 18 negativos y 8 abstenciones.¹⁹⁷ Mientras que en Diputados obtuvo 135 votos a favor, 59 en contra y 42 abstenciones, el 25 de abril.¹⁹⁸

El 6 de mayo de 2014 REPSOL vendió el 12,4% de las acciones de YPF que conservaba y el 23 de ese mismo mes, vendió los últimos bonos de la indemnización.¹⁹⁹ En junio el CIADI dictó una resolución dando por terminado el procedimiento.²⁰⁰

Apenas meses después, el Estado consolidó su decisión de explotar los recursos no convencionales a través de YPF y socios privados: el 29 de octubre de 2014, el Congreso sancionó la Ley 27.007 que modificaba artículos de la Ley de Hidrocarburos 17.319, vigente desde 1967. El nuevo marco legal incorporaba facilidades para el desarrollo los recursos no convencionales, las cuencas maduras y off shore.

¹⁹⁶ *Página/12*, “Repsol aprobó la propuesta del Gobierno“, 25 de febrero de 2014, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-240587-2014-02-25.html>

¹⁹⁷ *Infobae*, “El Senado dio media sanción al acuerdo con Repsol por la expropiación de YPF”, 26 de marzo de 2014, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.infobae.com/2014/03/26/1552913-el-senado-dio-media-sancion-al-acuerdo-repsol-la-expropiacion-ypf/>

¹⁹⁸ *La Nación*, “Diputados: el kirchnerismo convirtió en ley el acuerdo con Repsol por la expropiación de YPF”, 25 de abril de 2014, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/diputados-convirtio-en-ley-el-acuerdo-con-repsol-por-la-expropiacion-de-ypf-nid1684583>

¹⁹⁹ Miguel Jiménez, “Repsol se desvincula por completo de Argentina con su salida de YPF“. *El País*, 23 de mayo de 2014, Madrid. Disponible en: https://elpais.com/economia/2014/05/23/actualidad/1400839173_922748.html

²⁰⁰ *El Cronista*, “El Ciadi cerró el proceso entre Repsol y la Argentina por YPF”, 3 de junio de 2014, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.cronista.com/economiapolitica/El-Ciadi-cerro-el-proceso-entre-Repsol-y-la-Argentina-por-YPF-20140603-0057.html>

CONCLUSIONES

El tema de esta tesina fue la reestatización parcial de YPF en 2012, mediante la expropiación del 51% de las acciones que estaban en manos de la petrolera española REPSOL-YPF. En ese sentido, la pregunta-problema que guió la investigación fue sobre los factores económicos, políticos, sociales y tecnológicos que influyeron en esa decisión que resultó ser una de las más trascendentes del tercer mandato del FPV.

El objetivo general fue reconstruir las relaciones entre el Estado argentino y la petrolera española REPSOL-YPF en el marco de la creciente intervención estatal en la economía a partir de la salida de la convertibilidad. Se asumió que esta clave interpretativa, inscripta en la nueva sociología del desarrollo, no había sido lo suficientemente desarrollada para explicar el derrotero del sector que desembocó en la expropiación.

Específicamente, se indagó en si la expropiación fue consecuencia de un plan diseñado para incrementar estratégicamente la presencia del sector público en la economía o si se trató de una respuesta táctica en una coyuntura crítica, y en qué medida.

En la misma línea, se investigó cuáles fueron las características de la reestatización, las alternativas que existieron y sus condiciones de posibilidad. Finalmente, se intentó comprender en qué medida Vaca Muerta, la segunda reserva mundial de gas natural no convencional y la cuarta en petróleo ubicada en la Patagonia, influyó el cambio de comportamiento de los actores que derivó en la reestatización de YPF.

Para contar con una perspectiva histórica, se mostró que las dificultades de la acción estatal para regular el sector de hidrocarburos en Argentina no fueron exclusivas del período estudiado, sino que estuvieron presentes desde la creación de YPF en 1922.

En ese sentido, se identificaron diferentes estrategias estatales en la persecución del autoabastecimiento energético entre 1922 y 2015 y se dio cuenta de las tensiones políticas y de las oportunidades que cada orientación representó para empresarios locales, grandes petroleras extranjeras, políticos opositores o incluso miembros del partido gobernante. La tensión entre la defensa de la soberanía nacional y la asociación con el capital privado y/o extranjero para abastecer el mercado local, ya sea con importaciones o inversiones en explotación, recorre toda la historia del sector en Argentina.

Respecto de la relación entre el Estado argentino y el REPSOL-YPF entre 2003-2014, la estrategia metodológica utilizada permitió incorporar al estudio de la reestatización nuevos factores además de los macroeconómicos. La creciente intervención estatal, el nacionalismo y la soberanía energética, la disputa por la renta petrolera, la redistribución de poder dentro del gobierno nacional y Vaca Muerta, son algunas de las dimensiones que atraviesan la tesina.

A continuación se repasan ocho hitos en la relación entre los actores. En el primer capítulo se planteó que el congelamiento de los precios de los hidrocarburos en boca de pozo y de las tarifas energéticas en Argentina, así como el establecimiento de retenciones a las exportaciones de hidrocarburos tras la salida de la convertibilidad implicaron un cambio estructural: el desacople de precios respecto del valor internacional. Ese cambio desencadenó un primer hito en las disputas. Efectivamente, el país sufrió un desabastecimiento de gas natural a comienzos del mandato de Néstor Kirchner, producto de las presiones de las empresas del sector para conseguir aumentos de precios. Tras esa experiencia, el gobierno intentó recuperar el control mediante la creación de una empresa mixta con control estatal, ENARSA. Esa iniciativa, si bien no tuvo el éxito esperado, revela que desde 2004 el FPV conocía los desafíos estructurales que el país había heredado de las reformas del período previo.

En el segundo capítulo se mostró que la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia en 2006, tras la asunción del presidente Evo Morales, impactó en Argentina a través de la caída del horizonte de reservas. A partir de este hecho que en estas conclusiones se identifica como un segundo hito, el gobierno nacional reclamó públicamente a REPSOL-YPF mayores inversiones en exploración. En ese contexto, el gobierno nacional consideró un proyecto que anticipó la estrategia de revertir concesiones aplicada en 2012. La propuesta era reasignar los yacimientos a ENARSA o eventualmente reestatizar YPF.

La tensión entre los actores disminuyó a partir de las negociaciones iniciadas para el ingreso de un grupo empresario argentino en la empresa. La operación, que contó con el aval del gobierno nacional a comienzos del segundo mandato del FPV en 2008, se considera aquí un tercer hito.

Si bien la situación de REPSOL-YPF en el país conservó su inestabilidad, ya que su presidente continuó con el plan de desprenderse progresivamente de un porcentaje del paquete accionario de la filial argentina, el ingreso del grupo Petersen y las promesas de inversión en exploración distendieron la relación con el gobierno

nacional. El momento más representativo de esta etapa, que se propone como un cuarto hito, fue la presentación de un ambicioso plan exploratorio en Argentina por parte del CEO de la sede local, Sebastián Eskenazi, a fines de 2009.

El quinto hito, también presentado en el segundo capítulo, fue el hallazgo de cuantiosos recursos no convencionales en el yacimiento Vaca Muerta. Se mostró que el anuncio llegó en 2010, el mismo año en el que el país perdió el autoabastecimiento. Fue una casualidad que el país requiriera importar energía cuando el *commodity* petróleo batía récords históricos. En cambio, no lo fue la aparición en el horizonte de Vaca Muerta: la explotación de los recursos no convencionales era más costosa, pero con los precios records no sólo era viable, sino que daba ganancias. Por esto, su anuncio alteró las perspectivas y los cálculos del sector hidrocarburífero.

En ese sentido, se propone que el anuncio de recursos en Vaca Muerta marcó quizás el mejor momento en la relación entre las partes. En esa ocasión a fines de 2010, si bien la presidenta Cristina Fernández de Kirchner no llegó a elogiar a la empresa, sí reivindicó el ingreso del Grupo Petersen.

Sin embargo, a medida que esos anuncios no se traducían en reservas, ni en un incremento significativo de la producción, y la balanza comercial se resentía, la evaluación del gobierno nacional fue crecientemente negativa.

Se reconstruyó en el tercer capítulo que en abril de 2011, el Estado cambió a su representante en el directorio de la filial local de REPSOL-YPF, en lo que se interpretó como un indicio de cambios. Además, en abril de 2011 el gobierno nacional decretó una mayor participación estatal en las principales empresas privadas del país. Un mes después, la presidenta comenzó a hablar de que el subsuelo le pertenecía a los argentinos, como se vio en el segundo capítulo. Por esas fechas el grupo Petersen accedió a más acciones de REPSOL-YPF, lo que haría creer que la relación con el gobierno nacional era buena. Ciertamente falta investigar de qué modo el gobierno podría haberlo evitado.

En julio de 2011 hubo desabastecimiento de combustibles, lo que repercutió negativamente en la opinión pública. La presidenta y candidata Cristina Fernández de Kirchner interpretó que no era casualidad ante la cercanía de las elecciones, como se vio en el tercer capítulo. Al desempeño productivo, entonces se le sumaba una disputa política.

En este sentido, se propone condensar estos datos en un sexto hito, fechado en abril 2011, que marca un punto de quiebre respecto de la tendencia previa y un

antecedente que hace menos abrupto el cambio de posición a partir de enero de 2012, cuando el gobierno nacional inicia el ataque a REPSOL-YPF.

Efectivamente, y en relación con las rupturas, se señaló en el capítulo dos que la relación entre los actores se fue deteriorando hacia las elecciones presidenciales de 2011 y la reaparición de la restricción externa en la economía argentina.

En cuanto a las continuidades, a partir de abril de 2011 la intervención del Estado en la economía continuó en ascenso, anticipando el rumbo que Cristina Fernández de Kirchner profundizaría tras obtener su reelección con el 54% de los votos.

En el tercer capítulo se mostró cómo a inicios del tercer mandato del FPV, el Ejecutivo Nacional se posicionó públicamente en contra de REPSOL-YPF y cómo las provincias petroleras nucleadas en la OFEPHI tomaron el liderazgo de la embestida contra la petrolera. Las denuncias por abuso de posición dominante, los reclamos por inversiones insuficientes, la quita de concesiones y la disputa por la distribución de dividendos en el directorio de YPF, se intercalaron con rumores de renacionalización promovidos desde el Gobierno. Entre enero y abril de 2012 se exploraron diferentes alternativas para disciplinar a la empresa cuya trayectoria y desempeño fue identificado como un obstáculo para el proyecto político nacional.

En el tercer capítulo también se mostró que la expropiación parcial del paquete accionario de REPSOL-YPF no fue la consecuencia inevitable de la situación macroeconómica, sino el resultado de un proceso de disputa cuyo desenlace fue vivido con incertidumbre por los protagonistas. La reconstrucción cronológica que por momentos fue semana a semana o día a día, permitió observar que los principales referentes del FPV no tenían un discurso homogéneo y que en ocasiones un mismo dirigente cambió de opinión respecto a la situación con REPSOL-YPF.

Hasta último momento hubo incertidumbre acerca de cuál sería el camino elegido por el Gobierno para estatizar YPF. Las características mismas de la operación se definieron con menos de un mes de anticipación. Se mostró que se consideraron opciones como comprar un porcentaje del paquete accionario; expropiar a REPSOL y al grupo Petersen; y la que finalmente se efectivizó de expropiar a REPSOL un 51%. La incertidumbre también se pudo observar en la cantidad de ocasiones en que se anticipó y postergó el anuncio de la reestatización: tres veces.

La reestatización es considerada aquí un séptimo hito en la relación. Además de ser una reestatización parcial con mayoría estatal y participación de las provincias, se destaca como una característica relevante el perfil técnico-profesional que se definió

para la gestión. La designación como presidente de YPF de un profesional reconocido internacionalmente en el sector como Miguel Galuccio, resume este punto.

Un octavo hito fue la firma de un acuerdo entre las partes a fines de 2013, tal como se mostró en el capítulo 3. La compensación por alrededor de USD 5 mil millones en bonos del Estado Argentino fue refrendada por la asamblea de accionistas de REPSOL y por las cámaras legislativas de Argentina. A partir de la venta de los bonos y de las acciones de YPF remanentes en manos de REPSOL y de la conclusión del procedimiento ante el CIADI, la relación entre las partes concluyó.

Se planteó que reconstruir la relación entre los actores permitiría una mayor comprensión del derrotero del sector. Ya reconstruida esta relación se ofrecen algunas conclusiones.

Una dimensión específica de la sociología del desarrollo es la del disciplinamiento empresario. Hay disciplinamiento cuando las transferencias de capital desde el Estado a grupos empresarios se condicen con objetivos de desempeño pautados previamente. La contracara del disciplinamiento es la difusión de ámbitos privilegiados de acumulación (APA). Se forman APA cuando diversas prácticas permiten la internalización de ganancias extraordinarias para un conjunto de empresas privadas, en base a múltiples privilegios (Castellani, 2006).

Se vio a lo largo de la tesina que REPSOL-YPF no cumplió con el objetivo de aumentar la productividad y reponer reservas de gas natural. En este sentido, la empresa restringió las posibilidades de desarrollo al tener un comportamiento cuasi rentístico no innovador y no transitorio, que erosionó las capacidades estatales y agudizó la crisis del Estado. Es decir que se llegó a la reestatización de YPF porque no hubo disciplinamiento.

En su creciente intervención sobre la economía, los gobiernos del FPV encontraron grandes dificultades para controlar la fuga de capitales y conseguir el apoyo de los grandes grupos empresarios. En esta tesina se vio que el ingreso de un grupo sin capital relativo como el de Eskenazi, no sirvió para que REPSOL-YPF acompañara las necesidades de la economía. Tampoco funcionaron los planes de incentivo a la producción. La única forma de disciplinar al grupo empresario fue que se fuera del país. Pero en su lugar no llegó otro grupo, sino el Estado. Por lo que en ese sentido no hubo disciplinamiento.

La argumentación del Estado para reestatizar fue en este sentido: el de la erosión de las capacidades estatales y la crisis del Estado, que se apreciaron en la esfera

macroeconómica con la pérdida de los superávits gemelos y en la esfera política con los episodios de desabastecimiento.

Tras la expropiación, el gobierno nacional definió aumentos en los precios locales de los hidrocarburos por encima del valor internacional, a contramano del eje central de la disputa con REPSOL-YPF. ¿Se puede considerar este cambio como un reconocimiento de la falta de planificación? El argumento sería que se esperó a perder el autoabastecimiento y padecer precios récord de los combustibles importados para aplicar la medida que podría haber evitado las restricciones.

En contra de este argumento se pueden considerar dos puntos: 1) la necesidad de recursos para invertir en exploración y producción y 2) tras la expropiación, la renta era para el Estado, a través de la cuota de mercado que le correspondía a la principal petrolera. En ese sentido, la política de precios excedía la cuestión de la competitividad y la planificación: era renta y necesidad de inversiones.

En el contexto de la disputa con REPSOL-YPF el gobierno nacional había justificado el desacople de precios en virtud de su rol como vector de competitividad de la economía argentina. Es interesante considerar que el incremento de la demanda energética durante los mandatos del FPV no fue liderado por la expansión de la industria, sino por el consumo residencial. Esto le resta un poco de fuerza al argumento del vector de competitividad. Si no por la competitividad, la disputa sí lo fue por la inclusión social y por la renta.

Respecto a las dimensiones que el seguimiento de los actores permitió visualizar, se destacan aquí los cambios en la distribución de poder en los elencos de funcionarios estatales. Se mostró en los capítulos 2 y 3 que un grupo de jóvenes funcionarios adquirió creciente influencia y protagonismo en la toma de decisiones estatales.

El ministro de Planificación Federal Julio de Vido, que tendía a proteger a REPSOL-YPF y promover los aumentos de precios, fue perdiendo posiciones frente al viceministro de Economía Axel Kicillof, quien fue uno de los principales promotores de la expropiación a REPSOL, como se pudo observar en su intervención ante comisiones del Senado de la Nación y en notas periodísticas.

Estos cambios en la distribución de poder están relacionados con la progresiva intervención estatal sobre la economía, que tuvo su correlato discursivo. En la tesina se reconstruyó la transición desde que el entonces jefe de Gabinete Alberto Fernández dijo en 2006 que no había una posición estatista, a la declaración en 2011 del viceministro

de Economía Roberto Feletti, quien sostuvo que había que profundizar el populismo y apropiarse de la renta, como se mostró en el capítulo 2.

Asimismo, otra dimensión relevante que se presentó en reiteradas ocasiones durante el estudio de la reestatización fue el nacionalismo asociado con la soberanía de los recursos. Como vimos, el interés del Estado por una petrolera de bandera se puede remontar a la creación de ENARSA en 2004 o a los reclamos de 2006, en línea con lo que sucedía en la región. Por entonces el oficialismo consideró un proyecto para revertir concesiones y otorgarlas a ENARSA, pero esa propuesta perdió fuerza frente a la posibilidad de que REPSOL-YPF se desprendiera de acciones de su filial en Argentina.

La propuesta que elevó el candidato presidencial Roberto Lavagna en 2007 para que ENARSA adquiriera acciones de YPF o la alternativa de que esas acciones fueran adquiridas por un grupo argentino revelan un interés por la nacionalidad de los capitales de la principal petrolera en territorio argentino. En un caso el rol se pensaba a través del Estado, mientras que en otro, era a través de un grupo empresario vinculado con el matrimonio Kirchner, sobre todo con Néstor, a quién se atribuyó la decisión del ingreso del Grupo Petersen a YPF.

Esta “argentinización” con el ingreso del Grupo Peterson en 2008 fue un intento temprano para disciplinar a la sede local de REPSOL-YPF. Es probable que REPSOL-YPF se opusiera a una fiscalización estatal desde adentro de la compañía, con la participación de ENARSA. Pero lo cierto es que el ingreso del Grupo Petersen fue promovido por el gobierno nacional y profundizó el declive productivo de la filial. La operación fue denunciada desde numerosos sectores de la oposición por sus características pocas veces vistas: un grupo empresario que se capitalizó en miles de millones de dólares aportando vínculos de privilegio con el poder ejecutivo y apenas 100 millones de dólares.

En este sentido, una futura investigación podría indagar sobre el ingreso del Grupo Petersen como un caso ejemplar de que no solo la orientación, sino también la calidad de las políticas públicas impactan en sus resultados. Sino ENARSA, el ingreso de los hermanos Bulgheroni, con capital y experiencia en el sector, en vez de la familia Eskenazi, podría haber inaugurado una etapa diferente.

En todo caso, la dimensión del nacionalismo y la soberanía jugó un rol relevante en reestatización. De hecho, contribuyó a identificar un quiebre en la relación entre el Estado y Repsol. La presidenta Cristina Fernández de Kirchner declaró en un discurso en junio de 2011 que el subsuelo pertenecía a los argentinos, como se vio en el capítulo

2. Esa línea se institucionalizó en la ley, cuyo primer tema principal o título es sobre “Soberanía Hidrocarburífera”.

El nacionalismo también es una clave para interpretar porqué capitales chinos adquirieron acciones de algunas de las principales petroleras en territorio argentino, pero no de la principal (REPSOL-YPF). Asimismo, es una fuente de paradojas: así como se estableció la soberanía hidrocarburífera por Ley, se decretaron beneficios para la inversión extranjera y se firmó acuerdos con empresas extranjeras como Chevron, Dow y Petronas, entre otras.

Respecto a Vaca Muerta, se mostró que sus recursos tuvieron un rol importante en la evaluación que el gobierno hizo del desempeño de REPSOL: primero positivo y luego crecientemente negativo.

El plan presentado por Eskenazi en representación de REPSOL-YPF a fines de 2009 sembró el terreno para la expropiación, tanto por sus éxitos como por sus fracasos. Su éxito fue posicionar a la Argentina como uno de los países del mundo con mayor cantidad de recursos no convencionales. Su fracaso fue no invertir en exploración convencional, ni en extracción no convencional. Vale aclarar que la salida de REPSOL podría considerarse realmente un fracaso si el proyecto hubiera sido permanecer en el país con una tasa de rentabilidad menor a la internacional. Lo cierto es que REPSOL continuó creciendo en sus posiciones en diversos continentes.

En todo caso, y en lo que constituye un dato sobre las estrategias del sector, los anuncios de nuevos recursos llegaron por nuevas tecnologías y cuencas ya explotadas. En términos comparativos, la alternativa entre bajos tiempos de ejecución y altos costos de extracción de los recursos no convencionales, resultó ser más atractiva que la de extensos tiempos y altos costos de exploración, pero bajos costos de explotación de los recursos convencionales. Esta lógica que REPSOL-YPF aplicó de forma mínima para incrementar el valor bursátil de la compañía, fue adoptada plenamente por la nueva gestión de YPF. Vale destacar que la petrolera con conducción estatal también propició la recuperación secundaria y terciaria, con una lógica más cercana a la soberanía, que a la obtención de ganancias.

Es decir que los recursos de Vaca Muerta no sólo fueron claves en la evaluación de REPSOL. También fueron claves para el Plan de crecimiento de la YPF mixta, tal como se observó en el Plan de los 100 días y en las acciones ejecutadas para promover joint ventures con otras petroleras, que se presentaron en el capítulo 3.

En definitiva, estos elementos permiten identificar al fenómeno Vaca Muerta como un factor de peso en la decisión de tomar el control de la filial de REPSOL-YPF en Argentina.

Gaggero, Schorr y Wainer (2014) apuntaron que las reestatizaciones durante los gobiernos del FPV fueron respuestas tácticas ante coyunturas críticas. En esta tesina se mostró que la reestatización de YPF no fue un motivo de campaña, como en Bolivia, ni formó parte de un plan integral de desarrollo. Esto último en línea con Porta et al (2017), quienes señalaron la falta de una estrategia de desarrollo productivo integral de largo plazo durante la posconvertibilidad y cómo esa falta comprometió la vigencia del proyecto político del FPV. Respecto al sector energético, en el primer capítulo de la tesina se mostró que la falta de planificación condujo a un conjunto de políticas que por un lado no consiguieron incrementar ni la producción ni las reservas de gas natural, y que por otro, contribuyeron al crecimiento de su demanda. Estas tendencias contrapuestas impactaron estructuralmente en la macroeconomía, a partir de la pérdida del autoabastecimiento en 2010 y el alza record del precio del *commodity*.

Algunos autores plantearon que la política energética más relevante del período hasta la estatización de REPSOL-YPF fue el establecimiento de retenciones (Barrera, 2013). Otros sostuvieron que las retenciones fueron una política más recaudacionista que estratégica (Mansilla, 2007), mientras que Bravo (2015) habló de la “no política” y Ceppi (2018) de cortoplacismo.

Bravo (2015) señaló que la estatización de YPF no era necesaria para regular al sector y que en todo caso tendría que haber sido estatizada al 100%. Goldstein et al (2016) y Ceppi (2018) coincidieron en que la estatización de YPF fue una medida acertada pero tardía.

Ocho años después de la reestatización parcial, Argentina continúa sin autoabastecerse de energía. El cambio de signo político en el partido gobernante entre 2015 y 2019 modificó algunos resortes fundamentales de la política energética, como el precio de la energía y el rol de YPF, sin embargo Vaca Muerta continuó siendo la gran esperanza del país hasta la irrupción de la pandemia de COVID19, en marzo de 2020.

Esta tesina abordó diversos factores que explican por qué la reestatización se hizo en 2012 y no antes, ni después. No se quiere decir con esto que fuera inevitable. Se vio que podría haber sido diferente o no haber sido.

Independientemente de las motivaciones del Estado argentino, la expropiación resultó ser un paso relevante en la reversión de la tendencia declinante de los

indicadores del sector. Tanto el derrotero previo como las mejoras posteriores a la expropiación muestran la centralidad de la intervención estatal para promover procesos de desarrollo y el desafío enorme que representa para el Estado argentino disciplinar a grandes grupos empresarios.

Esta tesina de grado permitió un acercamiento al oficio del sociólogo en el campo de la investigación: una actividad que produce productos cerrados, pero cuyas fronteras siempre pueden extenderse más allá. En ese sentido, a partir de esta experiencia surgieron una serie de preguntas que si bien no están estrictamente relacionadas al trabajo empírico de la tesis, sí son disparadores para futuras investigaciones. Se presentan a continuación a modo de cierre.

Un eje de indagación es el de la planificación estratégica. Varios de los análisis apuntaron a una carencia en esta área en la Argentina reciente, en línea con Porta et al (2017) y Gaggero, Schorr y Wainer (2014). ¿Por qué los gobiernos del FPV no tuvieron un plan integral de desarrollo? O más bien, ¿Por qué en Argentina no hay tal cosa quizás desde la presidencia de Arturo Frondizi, entre 1958 y 1962? Esta tesina contextualizó una serie de políticas públicas que se implementaron en contextos de crisis económicas y sociales. Estas políticas tuvieron en común que fueron concebidas como transitorias, pero duraron más que el contexto que les dio origen: algunas hasta que nuevas crisis acabaron con ellas y otras continúan al día de hoy.

La convertibilidad fue concebida luego de que fracasaran intentos previos para controlar la hiperinflación. Surgida de una emergencia, fue sostenida durante una década, contra toda evidencia, hasta que implosionó.

La salida de la convertibilidad fue gestionada por una coalición representada por el presidente Eduardo Duhalde e integrada por un sector de empresarios industriales que apoyaba esa salida desde hacía años, entre otros grupos. Sin embargo, la crisis social de 2001 obligó a tomar medidas de emergencia, como lo resume el nombre de la Ley de Emergencia Económica y Social. Esa ley definió, además de la salida de la convertibilidad, el congelamiento tarifario y las retenciones a las exportaciones de hidrocarburos. Se insiste con que era una solución para una emergencia, pero duró al menos una década como la convertibilidad. Fue abandonada parcialmente por el FPV tras la reestatización del YPF (puntualmente se abandonó el desacople de precios), y luego se profundizó ese abandono con el gobierno de la Alianza Cambiemos (con los tarifazos), con impactos regresivos en la población.

Es decir que la emergencia pareciera ser la normalidad en Argentina. Para una futura investigación queda pendiente indagar las relaciones entre planificación integral e inestabilidad institucional. La pregunta sería qué tan afines son las emergencias con la planificación de proyectos de largo plazo.

En este mismo sentido surgió la pregunta por la relación entre cambios estructurales, largo plazo y planificación. La privatización y extranjerización de YPF fue un proceso que llevó entre una y varias décadas, según se consideren (o no) las políticas implementadas por la dictadura entre 1976-1983. Si se prefiere considerar sólo las reformas de los años '90, vale tener en presente que YPF se privatizó a principios de la década del '90 y se extranjerizó en 1999. La expropiación llevó otra década más.

En el campo de la sociología política, surgió un interés por las relaciones de fuerzas y por la premisa según la cual “no se pueden dar todas las batallas juntas, ni en cualquier momento”. Es significativo que el ingreso del Grupo Petersen a YPF se haya demorado dos años y se produjera justo después de la reelección del FPV en diciembre de 2007. Aquí se sostiene que fue producto de la transformación en las relaciones de fuerza. En el mismo sentido, fue la holgada victoria de Cristina Fernández de Kirchner con el 54% de los votos la que habilitó la expropiación. Un dato de color: Evo Morales obtuvo el mismo porcentaje antes de nacionalizar los hidrocarburos en Bolivia en 2006.

¿Acaso un plan integral de desarrollo implica atender todos los frentes a la vez? En otro sentido, y por no hablar del Estado argentino, el Plan Marshall también fue una respuesta ensayada ante una situación crítica. ¿En qué sentido una reforma estructural responde a una planificación? Gaggero, Schorr y Wainer (2014) tomaron como referencia el caso de otros países latinoamericanos, que sí planificaron una mayor participación estatal en la economía.

El FPV no tuvo un plan integral de desarrollo y sin embargo aumentó progresivamente su control sobre la economía. Tras la salida de la crisis de 2001, lo principal fue la reestructuración de la deuda, que trascendió al primer mandato. Ante el ingreso a la crisis internacional de 2008, el FPV decidió la reestatización de las AFJP, que trascendió al segundo. La reestatización de YPF y la reforma de la carta orgánica del Banco Central fueron el legado del tercero. Si bien estas reformas estructurales fueron respuestas tácticas a coyunturas críticas, la intervención estatal avanzó siempre en la misma dirección y sentido, de modo coherente.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Publicaciones académicas

- Azpiazu, D., Basualdo, E. y Khavisse, M. (2004 [1986]) El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta. Edición definitiva. Siglo XXI. Buenos Aires.
- Barrera, M. (2011). Análisis del proceso de fragmentación y privatización de YPF.: un estudio de su transformación en el marco de la desregulación del mercado primario de hidrocarburos (1989-1999). Tesis de maestría en Economía Política con mención en Economía Argentina. FLACSO Buenos Aires.
- Barrera, M. (2013): “La ‘desregulación’ del mercado de hidrocarburos y la privatización de YPF: orígenes y desenvolvimiento de la crisis energética en Argentina”, en Basualdo, F., Barrera, M. y Basualdo, E.: *Las producciones primarias en la Argentina reciente. Minería, petróleo y agropampeano*. Cara o Ceca.
- Barrera, M. A. y Serrani, E. (2018). Energía y restricción externa en la Argentina reciente. Revista Realidad Económica, nro. 315, año 47.
- Barrera, M., Kennedy, D. y Palermo, H. (2015), “Impacto socioeconómico de YPF desde su renacionalización (Ley 26.741). Desempeño productivo e implicancias sobre los mercados laborales y el entramado de proveedores”, Documento de Proyecto, vol. 1. CEPAL. Santiago de Chile
- Barrera, M. Sabbatella, I. y Serrani, E. (2012). Historia de una privatización: cómo y por qué se perdió YPF. Capital Intelectual. Buenos Aires
- Basualdo, E. M. (2006). Estudios de historia económica: desde mediados del siglo XX a la actualidad. Siglo XXI editores. Buenos Aires
- Bellini C. y Korol J. C. (2012). Historia económica de la Argentina en el Siglo XX. Siglo XXI. Buenos Aires.
- Bravo, V. (2015), “Análisis de la Ley 27007, llamada de hidrocarburos, y de la política hidrocarburífera del periodo 2003 a 2014”, Documento de Trabajo, Bariloche, Fundación Bariloche-CONICET, enero.

- Bona, L. (2018). La fuga de capitales en la Argentina: sus transformaciones, alcances y protagonistas desde 1976. Documento de trabajo n° 24 del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO / 1ª ed.- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Castellani, A. (2006): “Estado, empresas y empresarios. La relación entre intervención económica estatal, difusión de ámbitos privilegiados de acumulación y desempeño de las grandes firmas privadas. Argentina 1966-1989”. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, Mimeo.
- Ceppi, N. (2018). Política energética Argentina: un balance del período 2003-2015. *Revista Problemas del Desarrollo*, 192 (49), enero-marzo.
- Damill, M., Frenkel, R. (2009). Las políticas macroeconómicas en la evolución reciente de la economía argentina. Cedes. Buenos Aires.
- Diamand, M. (1972). la estructura productiva desequilibrada y el tipo de cambio. *Desarrollo Económico*, 12(45).
- Gadano, N. (1998): “Determinantes de la inversión en el sector petrolero y gas de la Argentina”. Serie Reformas Económicas, Proyecto “Crecimiento, empleo y equidad: América Latina en los años noventa”, CEPAL.
- Gadano, N. (2013). YPF y el petróleo latinoamericano. Nueva Sociedad; mar.-abr. 2013. n. 244, pp.
- Gaggero, A., Schorr, M. y Wainer, A. (2014): Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnersimo, Futuro Anterior, Buenos Aires.
- Gerchunoff, P. y Torre, J. C. (1996). La política de liberalización económica en la administración de Menem. *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales (Buenos Aires)* vol. 36, N° 143, octubre-diciembre 1996 (pp. 733-768).
- Goldstein, E.; Kulfas, M.; Margulis, D.; Zack, G. (2016). Efectos macroeconómicos del sector energético en la Argentina en el período 2003-2014. *Realidad Económica*; feb.-mar. 2016. n. 298, pp. 32-52.

- Koziner, N. y Zunino, E. (2013) La cobertura mediática de la estatización de YPF en la prensa argentina: un análisis comparativo entre los principales diarios del país. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Centro de Investigación en Comunicación e Información; Global Media Journal Mexico; V. 10; N. 19; 1-25
- Kozulj, R. (2005). Crisis de la industria del gas natural en Argentina. núm. 88, Santiago de Chile, Cepal.
- Mansilla, D. (2006). Una aproximación al problema de la renta petrolera en la Argentina (1996-2005). *Realidad Económica*, 233, 11–23.
- Mansilla, D. (2007). Hidrocarburos y política energética. Buenos aires, Ediciones del CCC.
- Ortiz, R. y Schorr, M. (2006). Crisis del Estado y pujas interburguesas. La economía política de la hiperinflación.
- Porta, F., Santarcángelo, J., y Schteingart, D. (2017). Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista. En A. Pucciarelli, y A. Castellani (Ed.), *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal* (pp. 99-141). Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Pucciarelli, A. (2004). “La patria contratista. El nuevo discurso liberal de la dictadura encubre una vieja práctica corporativa”, en Pucciarelli (Coord.) *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*. Buenos Aires. Siglo XXI Editores.
- Ramos Mejía, J. F. (2008). El régimen jurídico del abastecimiento interno de hidrocarburos. *Revista Petrotecnia*. Abril 2008.
- Sabbatella, I. (2012). La política petrolera de la posconvertibilidad: de la herencia neoliberal a la expropiación de YPF. *Argumentos: Revista de Crítica Social*; octubre 2012. n. 14, pp. 1-32.

- Sabbatella, I. (2014). Neoliberalismo y naturaleza: la “comoditización” de los hidrocarburos en Argentina (1989-2001). *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 22.
- Schorr, M. (2018). “El poder económico de la Argentina bajo los gobiernos kirchneristas. Un análisis a partir del panel de grandes empresas”, en Schorr, M. (coord.) *Entre la década ganada y la década perdida*, Buenos Aires: Batalla de ideas, pp. 117-163.
- Schvarzer, J. (1998). *Implantación de un modelo económico : la experiencia argentina entre 1975 y el 2000*. Buenos Aires. AZ.
- Serrani, E. (2012). *Estado, empresarios y acumulación privilegiada de capital. Análisis de la industria petrolera argentina (1988-2008)*. Universidad de Buenos Aires.
- Stoessel, S. (2014). Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI: Revisitando los debates académicos. *Polis* [online]. 2014, vol.13.

Publicaciones institucionales

- Apud, E., Aráoz, J. C., Devoto, E., Echarte, R., Guadagni, A., Lapeña, J., ... Olocco, R. (2015). *Consensos energéticos 2015. La política para salir de la crisis energética*. IAE. Buenos Aires.
- ASAP (2015). *Los subsidios energéticos en Argentina*. Buenos Aires.
- Cámara de Senadores de la Nación (2012). “Reunión Plenaria de las comisiones de Presupuesto y Hacienda, de Asuntos Constitucionales y de Minería, Energía y Combustibles”, 17 de abril de 2012, Buenos Aires.
- Carta Abierta (2011). *Carta Abierta/11. Carta de la Igualdad*. Buenos Aires.
- Casa Rosada (2012a). *Acto de asunción de mando en el Congreso de la Nación: Discurso de la Presidenta de la Nación, 10 de diciembre de 2011*. Buenos Aires.

Casa Rosada (2012b). Apertura del 130º periodo de sesiones ordinarias del Congreso Nacional: Discurso de la Presidenta de la Nación. 1 de marzo de 2012. Buenos Aires.

Casa Rosada (2012c). Discurso de la Presidente de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, en el acto de anuncio del envío al Congreso del proyecto de ley de expropiación de YPF, 16 de abril de 2012. Buenos Aires.

FPV (2011). Plataforma Electoral FVP 2011. Buenos Aires.

OFEPHI (2012). Acuerdo Federal de Hidrocarburos. Buenos Aires.

REPSOL (2012). YPF y Argentina. 17 de abril de 2012. Buenos Aires.

YPF (2011). Informe Anual 2010. Buenos Aires.

YPF (2012a). El Informe Mosconi. Buenos Aires.

YPF (2012b). Estrategia de gestión 2013 – 2017. Plan de los 100 días. Buenos Aires.

YPF (2012c). Informe Anual 2011. Buenos Aires.

YPF (2013). Informe Anual 2012. Buenos Aires.

YPF (2014). Informe Anual 2013. Buenos Aires.

Medios periodísticos

Ámbito Financiero

Clarín

El Cronista

El Día

El Economista

El Liberal

El País

Infobae

La izquierda diario

La Nación

La Política Online

Los Andes

Mining Press

Página/12

Perfil

Reuters

Télam