



Lic. En Ciencia Política – Escuela de Política y Gobierno, UNSAM

Tesina de grado

La interacción entre actores estatales y sociales en el proceso de toma de decisiones sobre políticas de hidrocarburos durante el kirchnerismo: el caso de la expropiación de YPF.

Tesista: Diego Montenegro

Tutora: Elsa Pereyra

Fecha: Marzo 2023

[Escriba aquí]

RESUMEN

En el año 2013 se produce la expropiación parcial de YPF, poniendo fin a un periodo de 15 años de gestión privada de la petrolera de bandera nacional. Este hecho no solo cambia la propiedad de la empresa más grande del país, sino que cambia el paradigma vigente hasta entonces respecto a la política energética.

La tesina se centra en el análisis del proceso que condujo a la expropiación de YPF, que es el caso emblemático dentro de la política sobre hidrocarburos. Se toma para el análisis el periodo comprendido entre los años 2012 y 2015.

¿Cómo se relacionan los distintos actores estatales y sociales en el proceso de toma de decisiones sobre políticas públicas de hidrocarburos? En la toma de decisiones y formulación de políticas públicas, los actores estatales y sociales establecen alianzas con otros actores públicos y privados para promover sus intereses. Los actores estatales, con las atribuciones y limitaciones que pueda presentar la coyuntura junto con el poder mayor o menor que posean los otros actores, ingresan en esta dinámica desplegando su estrategia y formando coaliciones. El Estado cumple una doble función: es, por un lado, una arena en la que interactúan los actores y, por otro, un actor que busca su propio rédito.

Esta investigación utiliza diversas fuentes tales como documentos, archivos de organismos estatales, *papers* académicos y notas periodísticas con el fin de analizar las acciones llevadas a cabo por los diferentes actores involucrados.

PALABRAS CLAVE: actores – hidrocarburos – kirchnerismo – Estado - YPF

[Escriba aquí]

ÍNDICE

Contenido

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO 1: ESTUDIOS PREVIOS ACERCA DE LOS ACTORES Y LA TEMÁTICA HIDROCARBURÍFERA	6
Actores y alianzas desde el marco de las coaliciones promotoras	6
Ingreso de la problemática hidrocarburífera y la expropiación de YPF en la agenda gubernamental	7
CAPÍTULO 2: CONSIDERACIONES TEÓRICAS ACERCA DE LOS ACTORES	10
La interacción Estado-sociedad	10
Actores: quienes son y cuáles son sus características	11
Actores sociales y actores estatales	12
¿Cómo interactúan los actores entre sí?	13
HIPÓTESIS	15
METODOLOGÍA	15
CAPÍTULO 3: ¿CÓMO FUE LA GESTIÓN PRIVADA DE YPF?	17
La política hidrocarburífera durante la convertibilidad	17
Las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner	21
CAPÍTULO 4: LA SANCIÓN DE LA LEY DE SOBERANÍA HIDROCARBURÍFERA	27
¿Cómo fue ingresando en agenda la opción de la expropiación de YPF?	27
Axel Kicillof: un funcionario clave	29
Alianzas y estrategias	31
Las provincias petroleras: líderes de la embestida contra Repsol	33
¿Cómo fue el proceso de votación de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera?	36
Repercusión de la expropiación parcial de YPF en los medios de comunicación y en la opinión pública	41
Modelo de gestión mixta público-privada de YPF	43
Un nuevo marco legal para la actividad hidrocarburífera no convencional	46
CONSIDERACIONES FINALES	47
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	52

INTRODUCCIÓN

Los hidrocarburos son uno de los recursos naturales más importantes para el desarrollo económico de nuestro país. El petróleo y el gas representan casi el 90% de la oferta energética de Argentina que abastece a las industrias y los hogares (Ceppi, 2015). Por lo tanto, las políticas implementadas en este sector ocupan un lugar central y estratégico en la agenda política.

El Estado nacional a través de los años tuvo diversos posicionamientos frente a este tema tan sustancial para nuestra vida económica, política y social. Durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) se dio una política energética marcada por el regreso de la intervención estatal. Dentro de ello, se destaca la expropiación de YPF, que había sido privatizada en 1998. La empresa pasó de ser totalmente privada a ser una sociedad mixta con un 51% de participación del Estado (Cerretani, 2015).

Las políticas hidrocarburíferas más importantes entre los años 2003 y 2015, involucraron a una multiplicidad de actores públicos y privados: el Estado nacional, las provincias petroleras y las empresas del sector que en su mayoría son transnacionales, por mencionar algunos. Este trabajo parte de la siguiente pregunta: ¿Cómo se relacionan los distintos actores estatales y sociales en la formulación de políticas públicas sobre hidrocarburos?

Para realizar esta investigación, se toma el caso de las políticas públicas de hidrocarburos llevadas a cabo durante el kirchnerismo con especial énfasis en la expropiación parcial de YPF, ya que es el momento más emblemático de esta etapa. El periodo analizado es el comprendido entre los años 2003 y 2015. Se utilizará el método cualitativo porque es más apropiado para examinar en profundidad un caso, poder reconstruir un mapa de actores y realizar una demostración empírica a partir de la teoría existente. Este análisis emplea diversas fuentes tales como dos entrevistas, documentos, archivos de organismos estatales, papers académicos, y notas periodísticas con el fin de analizar la acción e interacción de los diferentes actores involucrados.

[Escriba aquí]

Investigar acerca de este tema es muy relevante porque aborda una materia muy crucial para el desarrollo de nuestro país: el petróleo y el gas son el sostén de la economía nacional. Esta pesquisa nos permite conocer a los protagonistas que deliberan sobre la política energética en Argentina, así como tener una mayor comprensión de las capacidades estatales que puede llegar a tener el gobierno de turno. El análisis realizado permite comprender los factores que tiene en cuenta el Estado Nacional a la hora de tomar decisiones sobre un recurso estratégico que genera miles de millones de dólares al año (Bravo, 2014). Asimismo, mide su capacidad política frente a provincias productoras que se amparan en derechos constitucionales que avalan su autonomía y a empresas que operan a nivel mundial administrando facturaciones e inversiones millonarias.

El estudio realizado en este trabajo aborda estos procesos de políticas públicas de hidrocarburos sucedidos durante el período kirchnerista desde una perspectiva política, abarcando en el análisis a la totalidad de los actores involucrados.

Esta tesina está estructurada de la siguiente manera: en el capítulo 1, se realiza un recorrido por investigaciones previas acerca de la política energética en Argentina y la interacción entre actores. En el capítulo 2 se desarrolla la categoría analítica de actores que ha servido de referencia para esta investigación, así como la explicación del marco de las coaliciones promotoras para una mayor comprensión de la dinámica de las alianzas entre los actores. Asimismo, se plantea la hipótesis y una respuesta tentativa acerca de la dinámica de la interacción entre el gobierno nacional con los otros actores en el proceso de toma de decisiones, en relación con el proceso que condujo a la expropiación de YPF.

En el capítulo 3 se realiza un recorrido por la política energética llevada a cabo durante el kirchnerismo, poniendo de relieve el lugar que ocupaba YPF en la misma. Luego se observan las condiciones para la expropiación de YPF, qué actores estuvieron ligados, cuál era la agenda y cómo era la dinámica de las alianzas que condujo a la mencionada estatización.

En el capítulo 4, abordamos un análisis de la interacción entre actores que se produjo en el proceso de sanción de la ley de soberanía hidrocarburífera en 2012. Luego, en el capítulo 5, el trabajo emprende una investigación del convenio de explotación de hidrocarburos no convencionales con Chevrón y la sanción de la nueva ley de hidrocarburos en 2014. La investigación culmina con las conclusiones, que son el resultado final de este análisis.

[Escriba aquí]

CAPÍTULO 1: ESTUDIOS ACERCA DE LOS ACTORES Y LA TEMÁTICA HIDROCARBURÍFERA

¿Qué se sabe sobre la dinámica de la interacción entre actores en el proceso de toma de decisiones en políticas públicas? ¿Qué se escribió acerca de la cuestión hidrocarburífera en Argentina? El análisis de la producción existente se divide en dos partes: en primer lugar, se examinan trabajos centrados en la interacción entre actores desde el marco de las coaliciones promotoras. En segundo lugar, se revisan investigaciones centradas en las relaciones entre ciertos actores en particular, tales como el Estado Nacional con las provincias petroleras, así como las empresas hidrocarburíferas con los gobiernos provinciales y las comunidades locales.

Actores y alianzas desde el marco de las coaliciones promotoras

El marco de las coaliciones promotoras fue desarrollado por Paul Sabatier en la década de 1980 y su argumento central es que, dentro de un subsistema de políticas públicas, actores con ideas afines o necesidades similares articulan entre sí para promover sus intereses. Francisco Roca (2014), analiza la interacción entre el Estado Nacional y los estados provinciales, las empresas mineras, las organizaciones sociales y otros actores en la política minera argentina desde el enfoque mencionado. También Mariano Novas (2018), analiza la interacción entre los gobiernos provinciales, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil en torno a la exploración de yacimientos hidrocarburíferos a través de la técnica del *fracking*.

Las coaliciones identificadas por Roca (2014) y Novas (2018), muestran similitudes en su composición. Es posible advertir, en ambos casos, que los actores estatales a nivel macro (gobiernos nacional y provincial) suelen estar a favor de las actividades económicas mencionadas, mientras que las coaliciones “desfavorables” tanto al *fracking* como a la minería son heterogéneas (actores empresariales y organizaciones civiles) y muestran demandas disímiles.

En la interacción entre estas dos coaliciones, Roca (2014) afirma que se da una polarización entre el sector empresarial y el social, pero el sector empresarial minero, si bien es menos numeroso, tiene un mayor poder de *lobby* e influencia por los recursos económicos que posee.

[Escriba aquí]

El resultado de este juego de alianzas, conflictos y negociaciones es que la actividad minera continúa su tendencia alcista, pero la coalición desfavorable a la minería ha logrado instalar el debate en la agenda mediática y política, apoyando la aprobación de la Ley de Glaciares en 2010 (previo veto presidencial en 2008) y logrando la suspensión del proyecto Famatina¹. Esta coalición puso en escena la necesidad de que la actividad minera tenga una “licencia social” para poder extraer los recursos.

Novas (2018) añade elementos que son muy interesantes para esta investigación, tales como las variables políticas vinculadas a las elecciones ejecutivas (competencia electoral y alternancia de fuerzas políticas), desmenuzando a lo que usualmente se considera “actores estatales” y añadiendo un componente a tener en cuenta para nuestro estudio que es el de las capacidades estatales.

Estas investigaciones muestran que los actores estatales no son un bloque monolítico, sino que puede haber discrepancias entre las decisiones tomadas entre los niveles nacional, provincial y municipal. También que puede haber, por ejemplo, alianzas más sólidas entre un actor estatal provincial y actores sociales, que entre un actor estatal provincial y un actor estatal nacional.

Ingreso de la problemática hidrocarburífera y la expropiación de YPF en la agenda gubernamental

Algunas investigaciones se han centrado en el análisis del ingreso de la expropiación parcial de YPF a la agenda gubernamental. Aused (2019), examina el surgimiento de la cuestión y el ingreso en agenda gubernamental del caso mencionado.

Para ello, se apoya en la teoría de Cobb y Elder, quienes sostienen que la formación de la agenda refiere al proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública. También se apoya en

¹ En el año 2005, la empresa canadiense Barrick Gold anunció que iba a emprender un proyecto minero en la zona de Famatina, provincia de La Rioja. Esto provocó una enorme movilización de los pobladores del lugar, preocupados por el impacto ambiental que traería. Los cortes y las acciones de la población local lograron la suspensión del proyecto en el año 2007.

el estudio introductorio de Aguilar Villanueva, quien distingue entre agenda pública y agenda gubernamental.

El autor afirma que toda cuestión es un problema, pero no todo problema se convierte en cuestión. En tanto, para poder conceptualizar la relación entre Estado y sociedad, toma el concepto de política pública como la expresión concreta de las formas institucionalizadas que rigen la interacción gubernativa entre la sociedad y el Estado. También toma los aportes de Oszlak y O' Donnell, quienes conciben a la política pública como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención de otros actores en la sociedad civil. (Aused, 2019)

El autor concluye que en el proceso de agendamiento de la expropiación de YPF el Estado tiene un rol central. A pesar de su lógica reticular y relacional con los otros actores, fue el actor central, que en última instancia al tomar una decisión frente a una cuestión generó una redefinición de otros actores frente a la misma. Por otro lado, también argumenta que la expropiación parcial de YPF pareció responder más a un intento por resolver de forma urgente una problemática, aprovechando que algunos eventos focalizadores y una ventana de oportunidad, que a una política estratégica de estado. (Aused, 2019)

El aporte de este autor es de suma importancia para este estudio, ya que permite identificar a los actores que promovieron la agenda gubernamental en la cuestión de la expropiación parcial de YPF, aún cuando no profundiza en su análisis.

El recorrido por algunos de los estudios que abordaron la problemática que compete a esta investigación, permite observar un vacío en relación con la identificación de la mayoría de los actores intervinientes en el proceso de expropiación de YPF y las alianzas establecidas entre los mismos para promover sus intereses. Esta pesquisa reconstruye ese mapa de actores caracterizando los recursos, intereses y estrategias de cada uno de ellos, partiendo de la sanción de la ley de Soberanía Hidrocarburífera en 2012 y finalizando en la sanción de la ley de Hidrocarburos en 2014.

[Escriba aquí]

CAPÍTULO 2: CONSIDERACIONES TEÓRICAS ACERCA DE LOS ACTORES

Luego de hacer el recorrido por algunas de las investigaciones sobre interacción entre actores, en este capítulo se desarrollan los conceptos teóricos que son utilizados en el estudio. Estos conceptos permiten orientar nuestro trabajo acerca del rol de los actores y su accionar en los procesos de decisión, planificación e implementación de las políticas públicas.

Para una mejor comprensión del marco teórico, su presentación se divide en los siguientes apartados: la primera parte plantea conceptos para el análisis de la interacción entre el Estado y la sociedad, en un nivel más general. La segunda parte se centra en los actores, proponiendo una definición en común de ellos y la distinción entre la existencia de actores estatales y sociales. En la tercera, el marco profundiza en la característica de la interacción entre estos actores, usando el enfoque de las coaliciones promotoras.

Después, exponemos la hipótesis que se pone a prueba en esta investigación, y, por último, presentamos la metodología utilizada para recabar la información que da sustento al estudio.

La interacción Estado-sociedad

Para el análisis de la interacción entre el Estado y la sociedad se toman conceptos acuñados por Fox (1992). El autor explica la dinámica de las interacciones entre el Estado y la sociedad a través del enfoque relacional. En esta teoría, sostiene que la acción estatal es el resultado de la relación de causa y efecto entre los cambios en el balance de poder dentro del Estado y del desplazamiento del balance de poder dentro de la sociedad. Por otra parte, también percibe al conflicto que genera los desplazamientos de poder como un factor que va transformando continuamente a la sociedad y al Estado.

Dentro del enfoque relacional, los actores centrales se definen en parte por su relación con los otros actores. Fox (1992) argumenta que los actores logran sus objetivos en cuanto demuestran capacidad para conseguir aliados y desarmar a sus adversarios. Como el Estado también influye en la acción de actores no estatales, deben considerarse a los actores estatales y sociales en estas interacciones.

[Escriba aquí]

Después de desarrollar el enfoque que analiza a grandes rasgos las interacciones entre el Estado y la sociedad, para profundizar en el análisis se focaliza en los actores como unidad de estudio. Para la exposición de conceptos que trabajan acerca de la definición de actores, sus características y sus formas de interacción se toman los aportes de Acuña y Chudnovsky (2013) y de Fox (1992).

Actores: quienes son y cuáles son sus características

Acuña y Chudnovsky (2013) definen a los actores como un sujeto individual o colectivo cuya identidad le permite reconocerse como colectividad o como parte de ella. El actor toma decisiones estratégicas intentando anticipar las decisiones de los demás actores, tiene objetivos, estrategias, recursos y capacidades. El actor y su comportamiento pueden ser analizados en función de tres elementos: sus intereses, recursos/capacidades y sus ideas/entendimiento (mapas cognitivos, valores, identidades que los constituyen y atraviesan).

Según los autores, existen tres modos alternativos para explicar los intereses: lo que los actores dicen que son sus intereses (aproximación subjetiva), lo que interpretan los “expertos” o gobernantes y los intereses de quienes no se constituyen en actores.

Luego de definir el concepto de interés de los actores, es importante definir los conceptos de capacidad y recursos, ya que determinan si un actor puede hacer primar sus intereses en el proceso de toma de decisiones o en el armado de la agenda política. Se entiende por “capacidad” la habilidad de comportarse de una manera, de cumplir una función o tarea y/o de alcanzar un objetivo. En tanto, se comprende a los “recursos” como los bienes materiales, simbólicos, organizacionales, políticos, humanos, etc., que son necesarios para generar capacidades. La cuestión de los recursos/capacidades con los que cuentan los actores muestra aristas diferentes al analizar los actores económicos, estatales o sociopolíticos.

Los actores tienen intereses, así como mayor o menor capacidad y recursos para llevarlos a cabo. Pero su accionar siempre está determinado por la ideología o tiene una fuerte influencia de la misma. Los autores, describen a la “ideología” como el mapa cognitivo, normativo e identitario que le dice al sujeto cómo funcionan y deberían funcionar las relaciones sociales, lo cual incluye los modelos causales con los que piensa el actor, así como sus valores e

[Escriba aquí]

identidades y las normas que internalizó como pautas de comportamiento” (Acuña y Chudnovsky, 2013, p. 43). La ideología nos remite a las razones por las que los actores hacen lo que hacen.

Para facilitar la identificación de los actores, los investigadores los dividen en actores sociales y actores estatales. Este es un recurso que también se utiliza en esta pesquisa. Si bien interactúan entre ellos y entran en la concepción desarrollada anteriormente, también presentan características distintas entre sí. Para desplegar las nociones de actor social y actor estatal se utilizan los aportes de Fox (1992).

Actores sociales y actores estatales

Al igual que Acuña y Chudnovsky (2013), quienes identifican a los actores constituidos por sujetos colectivos como individuos que tienen una identidad que les permite reconocerse como una colectividad o una comunidad, Fox (1992) define con un concepto similar a los actores sociales. El autor sostiene que son grupos de personas que se identifican por intereses comunes y comparten ideas acerca de cómo conseguirlos. “La acción colectiva de actores sociales exige como mínimo dos condiciones: la percepción de identidades e intereses compartidos, y la oportunidad de actuar como colectivo.” (Fox, 1992, p 6)

El mismo argumenta que la identidad se constituye a través de la definición y defensa de sus intereses, en tanto los intereses se forman a través de la identificación de derechos y demandas. Por otro lado, la otra parte es tener una percepción de oportunidad política. Muchos factores contribuyen a estructurar oportunidades políticas, pero la disposición de libertades políticas básicas es el más importante (Fox, 1992).

Ciertamente el Estado tiene un impacto sobre las organizaciones sociales y a su vez las acciones de las organizaciones sociales pueden tener un poderoso efecto sobre la acción estatal. De estas interacciones podría decirse que “algunas formas de acción social tienen más impacto sobre el Estado y el establecimiento de la agenda (disrupción), mientras que otras tienen un efecto mayor en modelar la respuesta del Estado (combinación de movilización con negociación y proposición).” (Fox, 1992, p 8)

[Escriba aquí]

Es menester conceptualizar a los actores estatales. Fox (1992) señala que son grupos de funcionarios cuyas acciones se orientan en la misma dirección política. Estos actores estatales también se mueven en base a sus intereses, recursos y capacidades, y ciertamente por su ideología. “Todos los actores estatales con algún poder comparten el interés común de perpetuar el gobierno del Estado, porque constituye una necesaria precondition para avanzar en sus agendas particulares, independientemente de cómo estén formadas las mismas. El poder estatal es su recurso primario.” (Fox, 1992, p 10)

Los actores estatales además adquieren recursos políticos claves en virtud de su capacidad para ganar aliados y bloquear enemigos entre las fuerzas sociales en pugna. El poder de negociación que tienen dentro del Estado se relaciona con la influencia de las fuerzas sociales que están ejerciendo presión en la misma dirección, independientemente de que se consideren aliados. (Fox, 1992)

En el ejercicio de caracterizar a los tipos de actores y las formas de vincularse entre ellos, es importante señalar que no necesariamente existe un bloque de actores sociales enfrentado a un bloque de actores estatales. En algunos casos, se establecen alianzas de actores estatales y sociales que buscan promover un interés común y puede surgir otra alianza de actores estatales y sociales enfrentada a ésta que tenga otros intereses o una visión distinta del conflicto en cuestión. Sabatier, en su trabajo “Teorías del proceso de las políticas públicas” (2007) explica que en el proceso de agenda, decisión e implementación de políticas públicas en general los actores tienden a establecer alianzas o asociaciones estratégicas con otros actores para lograr sus objetivos, él las llama “coaliciones promotoras”.

¿Cómo interactúan los actores entre sí?

El marco de las coaliciones promotoras es un marco conceptual del proceso de las políticas desarrollado por Sabatier y Jenkins-Smith para resolver aquellos problemas que involucran grandes conflictos de objetivos, discusiones técnicas importantes y muchos actores de diversos niveles de gobierno (Sabatier y Jenkins-Smith, 1988). Sabatier y Weible (2007) sostienen que el marco de las coaliciones promotoras tiene tres “piedras angulares”: un nivel macro donde hay formulaciones de políticas que son creadas por especialistas dentro de un subsistema. Por ejemplo: grupos conformados por legisladores, organizaciones y especialistas que apuntalan y abordan un tema de política pública (por ej.: subsistema de

[Escriba aquí]

políticas públicas sobre educación superior en Zimbabwe o subsistema de políticas públicas sobre medioambiente en Formosa), un nivel micro donde se estudia un “modelo de individuo” que es tomado de la psicología social, y un nivel medio donde se dan las “coaliciones promotoras”. El concepto de coaliciones promotoras es una propuesta del autor para el análisis de esa multiplicidad de actores. Esta teoría propone realizar un análisis sobre actores reuniéndolos según sus ideas e intereses.

Nuestro análisis se va a concentrar mayormente en el nivel medio que es donde se da la articulación entre actores, que es lo que se pretende comprender. Entre los supuestos y fundamentos de este nivel medio se señalan los siguientes: las creencias y comportamientos de los actores se inscriben en redes informales que moldean la formulación de políticas; la coordinación es la condición para identificar una coalición promotora; las alianzas se estructuran en base a creencias compartidas, lo que permite superar el problema del “polizón”² (Sabatier, 2007, p 212), ya que al existir un sistema de creencias compartidas los costos de transacción son bajos, hay una percepción exagerada de los beneficios de la coalición y la coordinación es laxa.

Estos conceptos caracterizan la dinámica de las interacciones entre el Estado y la sociedad, la caracterización de los actores y la distinción entre actores sociales y estatales junto con la descripción de las alianzas que pueden llegar a establecer. Esto nos permite formular la hipótesis de este trabajo acerca de la interacción entre actores estatales y sociales en la formulación de políticas de hidrocarburos durante el kirchnerismo.

² El problema del polizón significa que un actor percibe los beneficios de una negociación sin asumir los costos de la misma.

HIPÓTESIS

El trabajo aborda los procesos de políticas públicas de hidrocarburos sucedidos durante el período kirchnerista desde una perspectiva política, abarcando en el análisis a los actores involucrados más relevantes.

Se parte de la premisa según la cual, en la formulación de políticas públicas, los actores estatales y sociales establecen alianzas para promover sus intereses. Los actores estatales ingresan en esta dinámica y despliegan sus estrategias teniendo en cuenta tanto la coyuntura como el poder relativo de los otros actores. El Estado cumple así una doble función: es, por un lado, una arena en la que interactúan los otros actores y, por otro, un actor que busca su propio rédito.

La investigación demuestra que en el caso particular de la expropiación parcial de YPF hay una preeminencia del rol de los actores estatales. El proceso fue dirimido mayormente desde el ámbito del ejecutivo nacional, pero también hubo una muy importante participación de los gobernadores de las provincias petroleras. Existió una afinidad y confluencia de intereses entre el gobierno central y los gobiernos de las provincias miembros de la OFEPHI, que constituyeron la alianza que condujo gradualmente a la expropiación.

METODOLOGÍA

Para esta investigación de carácter descriptivo la metodología usada es cualitativa, en base a un estudio de caso. Indaga sobre un grupo de actores públicos y privados que intervinieron en el proceso de expropiación parcial de YPF, así como en la toma de decisiones en materia hidrocarburífera durante el periodo analizado.

Se utiliza el método cualitativo porque es el más apropiado para examinar en profundidad un caso, poder reconstruir un mapa de actores y desarrollar una nueva evidencia empírica a partir de la teoría existente. Para el estudio, tomamos el periodo de tiempo que va desde el año

[Escriba aquí]

2011, con el descubrimiento de yacimientos hidrocarburíferos no convencionales, hasta el año 2014, donde se sanciona la nueva ley de hidrocarburos.

Este recorte temporal se justifica porque la ley de soberanía hidrocarburífera sancionada en 2012, da el marco legal a la expropiación de YPF, declarándola de utilidad pública. Por otra parte, la ley de hidrocarburos de 2014 da el marco legal a la exploración y explotación de hidrocarburos no convencionales, otorgando un rol central a YPF en la actividad.

Nuestro trabajo parte del análisis del periodo previo a la sanción de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera del año 2012. Se indaga en el proceso que conduce a su formulación, el debate, argumentos y alternativas propuestas.

Se recolectó información del caso de estudio que nos adentra en las particularidades del proceso de formulación de políticas públicas de hidrocarburos durante el kirchnerismo. Esto nos permite realizar una identificación adecuada de los actores y analizar en profundidad los intereses y recursos de cada uno de ellos. Nuestro recorte no abarca a la totalidad de los actores involucrados, sino a los que consideramos más relevantes para nuestro objeto de estudio.

La información para el estudio proviene de diversas fuentes tales como documentos, archivos de organismos estatales, *papers* académicos y notas periodísticas. Esta investigación realiza un análisis de contenido, ya que permite analizar las acciones, recursos y estrategias de los distintos actores participantes, las entrevistas reflejan también sus valores, intereses e ideas. Además, la tarea de describir cómo se comportan los actores públicos y privados requiere la comprensión, descripción y explicación de determinados fenómenos sociales y políticos que atraviesan a los actores intervinientes a lo largo del período seleccionado.

CAPÍTULO 3: ¿CÓMO FUE LA GESTIÓN PRIVADA DE YPF?

En este capítulo, consideramos los antecedentes de la política hidrocarburífera. El punto de partida es la política hidrocarburífera durante la etapa de convertibilidad en la década de 1990, en cuyo marco fueron adoptadas decisiones que motivaron la política del kirchnerismo en lo referente a la temática, ya sea para darles continuidad o modificarlas. Luego, realizamos una breve reseña de la dirección de la actividad hidrocarburífera llevada a cabo durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Finalmente, se indaga en el descubrimiento de yacimientos de hidrocarburos no convencionales, factor que como lo demostraremos más adelante, condujo a la expropiación de YPF.

La política hidrocarburífera durante la convertibilidad

Hasta la llegada de Carlos Saúl Menem a la presidencia en 1989, el Estado Nacional tenía gran parte del control de la industria hidrocarburífera, y YPF era una empresa integrada que intervenía en todos los eslabones de la cadena: extracción, refinamiento, comercialización, permisos de exportación. (Ceppi, 2015)

El cambio de paradigma de la gestión de la petrolera estatal fue gradual. YPF pasó de ser una sociedad estatal a una sociedad anónima con participación del Estado después de veinticinco decretos y resoluciones. Al mismo tiempo, se concesionó a las empresas privadas la explotación de áreas marginales y centrales por 25 años, generando cuantiosas ganancias para estas empresas a través de la exportación de petróleo crudo y gas.

A fines de 1998 se culmina el proceso de privatización de la petrolera. En junio de 1999, la española Repsol se queda con el 98,3 % de YPF a cambio de u\$s 15.000 millones. Esta compra modificó sustancialmente el perfil de la actividad hidrocarburífera en el país. YPF pasó de ser una empresa que abastecía de combustible a las industrias, a ser una exportadora de crudo con un perfil orientado a obtener una mayor rentabilidad.

[Escriba aquí]

La privatización de YPF no fue un hecho aislado de la política hidrocarburífera, sino que estuvo en sintonía con el proyecto económico de apertura a nivel nacional (Sabbatella, 2015). El petróleo y el gas dejaron de ser considerados un insumo estratégico para el desarrollo de la industria local, y pasaron a ser *commodities* que debían ser exportados en crudo y generar divisas para el Banco Central.

Como fue mencionado anteriormente, esta política de privatización de YPF se enmarcó en un proceso de cambio de rol del Estado. En su trabajo, Patricia Berrotarán y Elsa Pereyra (2012) explican que la década del 90 para su cumplimiento el Estado asumió unos rasgos determinados, que permiten caracterizarlo como Estado “regulador”. A diferencia del Estado intervencionista y del abstencionista, en este caso se creó una batería de herramientas jurídicas que generan las condiciones para que el sector privado pueda desarrollar su actividad. Se podría decir que no existió una “ausencia” del Estado, sino una intervención muy activa en su proceso de “retirada”.

La década del 90 marca el inicio de una profunda reforma, un ajuste del aparato estatal y un ajuste de las políticas públicas, sobre todo las de regulación económica. En 1996 comienza a desarrollarse la segunda etapa de la reforma del Estado con dos objetivos básicos: el mantenimiento del ajuste fiscal y el rediseño del aparato estatal.

Los ejes de este proceso de reformas serían descentralización, desregulación y privatización. Según un informe del INAP (1997), el proceso de privatizaciones desempeñó en ese momento, para la sociedad argentina, un rol similar al que jugaran las estatizaciones en la década de 1950. En ese tiempo eran percibidas socialmente como un buen instrumento de solución para gran parte de los problemas económicos y de política pública. En los años noventa, en cambio, desprenderse de las empresas públicas significaba acabar con la inflación, con la crisis del sector externo, con la ineficiencia y con la falta de productividad.

Dentro del contexto de profundos cambios implementados en esa década, el rol del Estado se había modificado, apoyando en sus funciones la conformación del nuevo perfil económico: se retira del sistema productivo como productor directo de bienes y servicios y abandona su política de otorgar subsidios directos al consumo y a la producción.

[Escriba aquí]

En esta reconversión del rol del Estado tendría una fuerte influencia el Banco Mundial (BM). Thwaites Rey y López (2005), afirman que el organismo financiero internacional asumió una suerte de liderazgo intelectual de la necesidad de contar con un Estado capaz de servir de sustento a los mercados, garantizar la gobernabilidad y la equidad social. Esta intervención del BM se daría a través del financiamiento de proyectos en el país y asesoramiento técnico.

Entre 1991 y 1996, el BM le otorgó a la Argentina 24 préstamos y a partir de esta última fecha, otros 26. Entre los nuevos créditos también está el llamado PERAL (Public Enterprise Reform Adjustment Loan), que financió la privatización de las empresas estatales de ferrocarriles, telecomunicaciones, hidrocarburos, acero y petroquímica. Otros préstamos del organismo, que habían sido concedidos anteriormente para el desarrollo sectorial de las empresas públicas, fueron reorientados hacia las privatizaciones en el campo de la energía, el gas, el agua y el petróleo (BM, 1993). Acompañando la asistencia financiera, funcionarios del Banco participaron en la supervisión de los procesos de privatización y se involucraron directamente en la formulación de los marcos legales, las actividades de promoción y la transferencia de los activos públicos a los consorcios privados.

Un hecho clave en este proceso de transformación del Estado, fue la reforma constitucional de 1994. Esta reforma establece modificaciones centrales en las relaciones entre los tres poderes, entre el Estado Nacional y los estados provinciales y municipales y entre las organizaciones estatales y la participación ciudadana. Los estados provinciales disponen, a partir de la nueva Constitución, de mayores atribuciones y competencias. Se destaca que, en esta reforma constitucional, el dominio de los recursos naturales es transferido del Estado Nacional a las provincias. Por consiguiente, los yacimientos petrolíferos y gasíferos pasaron a ser dominio de las provincias productoras.

La Constitución Nacional de 1994 consagra la provincialización de los recursos naturales, con los hidrocarburos entre ellos, como fue mencionado. Berrotarán y Pereyra (2012) sostienen que entre las políticas aplicadas que intentaron recrear el primer experimento liberal de fundación del Estado se encuentra la “devolución” a las provincias de lo que había

sido “expropiado” y la “facilitación” de la actividad privada en sectores donde operaba anteriormente el Estado en un rol empresario a través de las empresas públicas³.

En ese contexto, se transfiere el dominio de los recursos naturales a las provincias (entre ellos el petróleo y el gas) y se produce la privatización de los activos de YPF otorgando al sector privado la explotación hidrocarburífera. La reforma estuvo en sintonía con el nuevo rol estatal y las iniciativas de descentralización, desregulación y privatización.

Comprender esta reforma estructural es crucial para entender el contexto en el que se produce la expropiación de YPF en 2013 y las causas del desabastecimiento energético, que fue un factor muy influyente en la política energética del kirchnerismo.

En síntesis, tomando nuevamente los conceptos desarrollados por Berrotarán y Pereyra (2012) podemos concluir que el Estado durante los años 90 restringió al mínimo su capacidad de intervención en todos los planos de la vida social. Con respecto a la política energética, Ceppi (2015) sostiene que, con la desregulación de la actividad, se exportó petróleo y gas en grandes cantidades sin realizar las inversiones necesarias en exploración para encontrar nuevas reservas.

En los siguientes apartados de este trabajo, veremos cómo la escasez de reservas se convierte en un talón de Aquiles para el proyecto económico desarrollista del kirchnerismo y las sucesivas políticas que se aplicaron para intentar revertir este declive.

La política hidrocarburífera durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner

El modelo político y económico neoliberal llevado a cabo por Carlos Menem y continuado por Fernando de la Rúa encontró su fin con la crisis económica y los estallidos sociales en el año 2001. Luego de un gobierno de transición de Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner ganó las elecciones presidenciales del año 2003 y asume el máximo cargo. El ex gobernador

³ Berrotarán y Pereyra (2012) sostienen que el proceso en realidad inició con la dictadura militar que gobernó al país entre 1976 y 1983.

santacruceño inicia un proceso de ciertas reformas económicas, políticas y sociales que marcan un quiebre en algunos aspectos con el modo de gestión hegemónico en la década anterior. Este cambio de paradigma también comienza a verse en el área hidrocarburífera.

Las reformas emprendidas por Kirchner se enmarcan dentro de un proyecto político que otorga un rol central al estado en la regulación de la economía y la sociedad. Siguiendo a Vilas (2016), el rasgo esencial del kirchnerismo consistió en la construcción de una estrategia de desarrollo que buscaba fomentar la inversión productiva a través de la expansión del consumo de los sectores populares, el pilar de la concepción kirchnerista de la democracia social. Parte de este modelo económico, implicaba establecer una alianza con el empresariado privado para que invirtiera productivamente y generara excedentes. En este programa desarrollista, la política energética ocupaba un rol clave y dentro de ella, la privatizada YPF.

Entre los años 2003 y 2010, el crecimiento económico tuvo una tasa aproximada del 8% anual. Esto provocó un incremento de la demanda energética, pero la oferta no acompañó esa demanda. Su declive estuvo directamente relacionado con la política aplicada por Repsol-YPF, que dedicó casi todos sus recursos a explotar los yacimientos existentes dejando de lado la exploración para poder incrementar las reservas.

Morina y Cacace (2014) sostienen que, durante la gestión privada de YPF, el aumento de las exportaciones de petróleo crudo fue aún mayor que la extracción. Mientras ésta creció un 48 % entre 1988 y 2005, las exportaciones se multiplicaron por 12 durante ese periodo y por 28 en el año 1997. De este modo, la relación entre exportaciones y extracción cambió sustancialmente. De exportarse el 2,58 % del petróleo producido en 1989, se pasó a exportar el 25 % en 2004. Podemos decir que este crecimiento de las exportaciones, no era totalmente compatible con la creciente demanda interna producto de la recuperación económica del país.

Realizando un breve repaso de las decisiones más relevantes tomadas durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011), podemos ubicar en primer lugar a las retenciones a las exportaciones de hidrocarburos. Postiglioni (2014) afirma que, si bien la ley de emergencia económica que dio marco a las retenciones fue sancionada en el año 2002 por el entonces presidente Eduardo Duhalde, al asumir su sucesor en 2003, aún se necesitaban recursos para contener la inflación y la devaluación. Estos ingresos que provenían del sector exportador, -que se había

[Escriba aquí]

beneficiado con la devaluación, - se convierten en uno de los instrumentos “estabilizadores” del gobierno.

Esta política de estabilización en tiempo de crisis es parte de una batería de medidas consideradas “neodesarrollistas” por varios académicos. Cao y Laguado Duca (2013), afirman que en el modelo neodesarrollista el Estado se convierte en garante de los procesos de acumulación. Por este motivo, es indispensable construir una fuerte regulación en las áreas consideradas estratégicas, tales como infraestructura, energía y comunicaciones. Las retenciones a las exportaciones claramente buscaron incidir en el proceso de acumulación interviniendo en un sector clave como el petróleo y generando políticas sociales con los dividendos obtenidos.

Respecto a la política de retención a las exportaciones, Postiglioni (2014) argumenta que termina convirtiéndose en una política centralizadora del gobierno, ya que el nivel federal obtiene mayores ingresos por exportaciones que las provincias por regalías, haciendo que éstas dependan económicamente de su asistencia. Nuestra postura es que las retenciones a las exportaciones terminan convirtiéndose en un instrumento de estabilización que es acorde con el proyecto político del kirchnerismo de estímulo a las inversiones productivas a través del consumo interno. Por otro lado, la centralización de recursos fue en sintonía con el estilo de liderazgo de Néstor Kirchner, quien condujo el aparato estatal centralizando la toma de decisiones en la figura presidencial.

La interacción entre el Estado nacional y las provincias petroleras estuvo marcada por procesos de centralización y descentralización. En el año 2003, el presidente de la Nación dicta el Decreto de Necesidad y Urgencia 546/2003, el cual reconoce a los estados provinciales el derecho a licitar permisos y concesiones de explotación hidrocarburífera. Este decreto brindó las herramientas legales para que las provincias pudieran ejercer el reconocimiento en la transferencia del dominio de los recursos naturales, obtenido por la reforma constitucional del año 1994. El proceso de descentralización tuvo una segunda parte en el año 2006, con la sanción de la Ley 26.197/2007 o “ley corta”, que estableció que los yacimientos ubicados más allá de las 12 millas de la costa marina pertenecen al Estado nacional.

[Escriba aquí]

Respecto a los incentivos que tuvo el ejecutivo nacional para llevar a cabo estas acciones descentralizadoras, Postiglioni (2014) sostiene que Néstor Kirchner, quien había ganado las elecciones de 2003 con apenas 22% de los votos, necesitaba construir liderazgo y tener de aliados a los gobernadores para erigir el “país federal” que quería. Por otra parte, podemos agregar que la alianza con las provincias petroleras producto de estos procesos de descentralización buscó generar gobernabilidad y restablecer la legitimidad de las instituciones de la democracia representativa para superar la crisis política.

Entre las políticas creadas durante este periodo, podemos destacar la creación de la empresa petrolera estatal ENARSA a finales del año 2004. Este organismo fue concebido como un instrumento público destinado a participar de la explotación de los recursos hidrocarbúricos cuando YPF pertenecía a REPSOL y la Argentina no contaba con una empresa de energía. ENARSA tenía el 35% de capital privado. Su objetivo declarado era “llevar a cabo el estudio, exploración y explotación de los yacimientos de hidrocarburos sólidos, líquidos y/o gaseosos, el transporte, el almacenaje, la distribución, la comercialización e industrialización de estos productos y sus derivados directos e indirectos...” (Morina y Cacace, 2014, p 60).

ENARSA no cumplió con las expectativas gubernamentales de tener una nueva petrolera de bandera, y terminó siendo una licitadora de importaciones de gas en los años siguientes. Esta iniciativa fallida fue un intento de recuperar el rol empresario que tuvo el estado en ciertas áreas estratégicas antes de las reformas llevadas a cabo durante el período de convertibilidad.

En líneas generales, durante estos años, pese a las políticas aplicadas desde el ejecutivo nacional, la producción de petróleo y las reservas continuaron su caída. Morina y Cacace (2014) afirman que, en el año 2005, las reservas eran inferiores a las que el país tenía en 1988, y mucho menores a las de 1973. Desde 1998, año en el que se registró un pico de casi 50 millones de m³, la producción de petróleo en la Argentina baja en forma ininterrumpida con una tendencia que parece continuar. En 2011 se extrajeron poco más de 33 millones de m³, lo que implica una caída acumulada del 32% entre 1998 y 2011.

Esta caída de la producción durante la gestión de Repsol-YPF, que era la principal empresa petrolera del país, junto con las otras operadoras del sector, tuvo un impacto económico fuerte para las arcas nacionales. En 2006, el país tenía un saldo de balanza comercial energética positiva de 5.600 millones de dólares. En 2011 se volvió fuertemente negativa (US\$ 2.784.

[Escriba aquí]

millones), al igual que en 2012 (US\$ 2.771. millones) y en 2013 (US\$ 3.247. millones). La Argentina gastó 12.800 millones de dólares en importar energía en 2013, lo que equivalía al 42% de las reservas del Banco Central disponibles en ese momento.

La gestión de YPF en manos privadas aplicó políticas que no eran compatibles con el nuevo paradigma de desarrollo económico. Este modelo apuntalaba al desarrollo de la industria local, con un fuerte énfasis en la sustitución de importaciones. Las empresas que operaban en el país necesitaban una oferta de combustible considerable, lo que requería una fuerte inversión en exploración para descubrir nuevos yacimientos e incrementar las reservas, así como priorizar el mercado interno por sobre las exportaciones.

Existen posturas disímiles entre los especialistas respecto a la política hidrocarburífera. Algunos observan una continuidad con las medidas aplicadas durante la etapa anterior. En cambio, otros ven ciertas diferencias que señalan una mayor presencia estatal en iniciativas destinadas a disminuir la exportación de crudo, a través de la generación de acuerdos de precios con las empresas que operan en el sector y la creación de la estatal ENARSA.

Nuestra consideración es que, en líneas generales, se dio una continuidad en la primera etapa de la posconvertibilidad del modelo de explotación hidrocarburífera iniciado en la década de 1990. Si bien a través del mecanismo de retenciones a las exportaciones, el Estado Nacional aumenta su recaudación de divisas en el sector, se mantiene la preeminencia del sector privado. El gobierno nacional no logra recuperar la capacidad decisoria que detentaba antes de la privatización de la petrolera de bandera.

El punto de quiebre entre las políticas regulacionistas y de estímulo privado llevadas a cabo durante el gobierno de Néstor Kirchner y la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, y la política hidrocarburífera más intervencionista del segundo gobierno de la presidenta, se produjo con el descubrimiento de grandes reservas de hidrocarburos no convencionales, en particular en la provincia de Neuquén, en el año 2011. Este descubrimiento hacía que nuestro país pasara de tener un horizonte de reservas de 10 años, a la posibilidad de ser uno de los grandes productores mundiales de hidrocarburos off shore.

Una reserva de esa magnitud, implicaba un profundo debate acerca de si su utilización sería para generar divisas a través de exportaciones o si iba a abastecer energéticamente a la

[Escriba aquí]

industria nacional para consolidar el modelo desarrollista. Pero aún más importante, el estado deseaba (y necesitaba) tener una capacidad decisoria importante para que este recurso no generara utilidades privadas multimillonarias sin rentabilidad social, tal como sucedió durante los años 90.

Ahora bien ¿Cómo se llega al descubrimiento de estas cuantiosas reservas?

En el año 2008, la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner lanzó los programas de promoción “Petróleo Plus” y “Refinación Plus” con el objetivo de incentivar la exploración y explotación de petróleo. Estos programas buscaban ampliar la oferta energética e incrementar las menguantes reservas de petróleo y gas. Esta medida se tomó en un contexto en el que la escasez de reservas ponía en riesgo el sostenimiento del desarrollo industrial y del crecimiento económico. (Casa Rosada Presidencia información, 12/11/2008)

Entre los beneficios a las empresas que lograran descubrir y poner en marcha la explotación de nuevos yacimientos, se encontraba una serie de incentivos fiscales. Por ejemplo, “certificados de crédito fiscal”, que podían ser aplicados al momento de pagar derechos de exportación, beneficios fiscales para obras de infraestructura, entre otros. Estos programas de incentivos fiscales a la exploración de yacimientos fueron implementados con la participación de un conjunto de empresas hidrocarburíferas, entre ellas Repsol-YPF. (Marval, O’ Farrell y Mairal, 15/12/2008)

Los programas “Petróleo Plus” y “Refinación Plus” mostraron resultados muy positivos en cuanto al descubrimiento de nuevos yacimientos, sobre todo no convencionales. En el año 2011, Repsol-YPF anunció el descubrimiento de un yacimiento de petróleo y gas no convencional en el área de Vaca Muerta, en la provincia de Neuquén. De un área de 30.000 km², se habían explorado solamente 330 km² y se verificó que existía una reserva de 150 millones de barriles. Luego la estimación de existencia de reservas fue ampliada a 927 millones de barriles, el equivalente a cinco años de producción del país. Por el potencial de Vaca Muerta y la enorme cantidad de reservas que esperaban encontrar, el sitio fue catalogado como un “mega-yacimiento”. (Gobierno de la Provincia de Neuquén, 11/05/2011).

[Escriba aquí]

En 2012, YPF profundizó sus exploraciones y elevó la estimación de reservas a 22.500 millones de barriles de petróleo. En 2013, un informe de la Agencia de Información Energética (AIA), con sede en Estados Unidos, estimó las reservas de petróleo no convencional de Vaca Muerta en unos 27.000 millones de barriles, lo que convertiría al país en el cuarto reservorio mundial de petróleo no convencional y en el segundo reservorio mundial de gas no convencional. (Agencia Télam, 12/06/2013)

El descubrimiento de estos yacimientos ocurre un año antes de la sanción de la Ley de soberanía Hidrocarburífera, que da marco a la expropiación parcial de YPF. En el año 2012, momento de sanción de ley, se sabía que Repsol-YPF tenía derechos sobre una considerable parte de estos enormes yacimientos descubiertos. Se esperaba que, al explotar el potencial de Vaca Muerta, Argentina pasaría de ser un país “con petróleo” a un país petrolero. Se podría confiar en el autoabastecimiento para sostener el crecimiento económico por muchos años, así como el desarrollo industrial.

[Escriba aquí]

CAPÍTULO 4: LA SANCIÓN DE LA LEY DE SOBERANÍA HIDROCARBURÍFERA

El 16 de abril del año 2012, la presidenta de la nación, Cristina Fernández de Kirchner, brindó una conferencia de prensa en la que anunció que había firmado un decreto de intervención de la empresa YPF por treinta días y que se disponía a enviar un proyecto de ley de “Soberanía Hidrocarburífera”, que tenía entre otros objetivos la declaración de interés público nacional a la producción de hidrocarburos.

El proyecto de ley de “soberanía hidrocarburífera” fue aprobado por el congreso el día 3 de mayo del mismo año. El 25 de abril, el Senado le dio media sanción al proyecto con 63 votos a favor, 3 en contra y 4 abstenciones, y el 3 de mayo se dio la aprobación en Diputados con 207 votos a favor, 32 en contra y 6 abstenciones. Con esta ley se declaró el 51 % del patrimonio de YPF de utilidad pública y sujeto a expropiación, pasando de ser propiedad de Repsol-YPF a ser propiedad del Estado Nacional y las provincias de la OFEPHI (Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos).

Ahora bien ¿Cómo es el proceso que conduce a la sanción de esta ley? ¿Cómo ingresa la problemática en la agenda? ¿Qué actores promueven esta intervención? ¿Qué alianzas se establecieron?

Inicio del debate sobre la propiedad de YPF

Podemos ubicar una idea preliminar de expropiación de la petrolera en el año 2006. El siglo XXI inició con un cambio de paradigma en varios gobiernos latinoamericanos, con líderes progresistas y la recuperación de capacidades estatales⁴. En ese año, el presidente de Bolivia, Evo Morales, nacionalizó la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), que había sido privatizada en la década del 90, al igual que YPF. Desde principios de 2006, circulaban en varios medios de comunicación de nuestro país, versiones de que el gobierno o empresas privadas afines querían adquirir una parte del paquete accionario de la empresa.

⁴ Stoessel (2014), analiza este fenómeno en su trabajo “Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI”.

La misma semana en que se produjo la expropiación en Bolivia, el presidente Néstor Kirchner, recibió una propuesta del ex diputado nacional y cineasta Fernando “Pino” Solanas que consistía en nacionalizar los hidrocarburos argentinos. Una nota del diario La Nación, anticipa por entonces que la propuesta tenía poco respaldo y que el gobierno nacional estaba más inclinado por la opción de que empresarios argentinos compren una porción de YPF⁵.

Efectivamente, en el año 2007, el Grupo Petersen, de origen argentino y con un buen vínculo con el gobierno nacional, adquiere el 14,9 % de las acciones de YPF. Con esa operación, el presidente del grupo Enrique Eskenazi asume como vicepresidente del directorio de la petrolera. Luego, en el año 2011, adquiere otro 10%, completando un 25,4% del paquete accionario.

Sin embargo, no hubo grandes modificaciones respecto a la política que venía implementando Repsol. Se profundizó la estrategia de desinversión en exploración y las tensiones entre el gobierno nacional y la petrolera española, que continuaba siendo accionista mayoritaria, iban en aumento.

Como afirma Aused (2019) el ingreso en agenda y luego de la concreción de la expropiación parcial de YPF tuvo un evento focalizador y una ventana de oportunidad. Podemos identificar al evento focalizador como la crisis energética, los cortes de luz, el desabastecimiento de combustible en los surtidores y las importaciones de combustibles en alza, que generaban una salida de divisas millonaria para las arcas del Estado. Tomando el concepto de Kingdon (1984) se podría decir que la ventana de oportunidad tiene tres aristas: la corriente del problema, la corriente de la solución y la corriente de las políticas.

Dentro de la corriente del problema, podríamos decir que el ingreso de la problemática hidrocarburífera en la agenda gubernamental se produce cuando la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, en una conferencia de prensa, resaltó que la Argentina era el único país de Latinoamérica (y casi del mundo) que no manejaba sus recursos naturales⁶. Esta

⁵ <https://www.lanacion.com.ar/politica/llevan-a-de-vido-un-plan-estatista-nid804021/>.

⁶ Discurso en el acto de anuncio del envío al Congreso del proyecto de ley de expropiación de YPF. Casa Rosada, 16 de abril de 2012.

comparación con los otros países de la región pone el tema de la falta de soberanía energética en la agenda política.

La cuestión hidrocarburífera y la posibilidad de que realice una expropiación empiezan a ganar espacio en la agenda política a medida que la relación entre el ejecutivo nacional y Repsol se tornaba cada vez más hostil.

En el año 2010, se anunció el hallazgo del megayacimiento de hidrocarburos no convencionales en la zona conocida como “Vaca Muerta”, en la provincia de Neuquén. En este anuncio, en presencia del presidente de Repsol, Antonio Brufau, la Presidenta de la Nación reivindicó el ingreso del Grupo Petersen, atribuyendo el descubrimiento al cambio de management en YPF.

Mientras tanto, el año 2011 era de elecciones presidenciales en Argentina. Cristina Fernández de Kirchner perfilaba como la candidata del FPV para buscar la reelección. El gobierno nacional avanzaba hacia una mayor intervención estatal en la economía, producto de un cambio en el clima de época, que fue favorable al sistema de creencias de algunos funcionarios, quienes sostenían que el Estado debía asumir un rol empresario en lugar de seguir apostando a consolidar una burguesía nacional en el sector petrolero.

Axel Kicillof: un funcionario clave

En esta investigación sostenemos que el Viceministro de Economía Axel Kicillof tuvo un rol clave en el ingreso de la expropiación de YPF en la agenda política, promoviendo esa opción en la corriente de soluciones para resolver la problemática de abastecimiento de hidrocarburos, así como del próximo agotamiento de las reservas. Se podría decir que cumplió un rol de “empresario de la política”⁷ promoviendo su alternativa para dirimir sobre el conflicto en curso.

Siguiendo la línea de la corriente del problema⁸, si bien es difícil identificar claramente a algún grupo de intelectuales o técnicos que se hayan hecho cargo del diseño de alternativas para abordar la cuestión energética, se puede decir que el tema ya estaba instalado en grupos

⁷ Kingdon (1984).

⁸ Kingdon (1984).

de debate y espacios de militancia política afines al oficialismo. De acuerdo con Aused (2019), Kicillof era un referente de estos grupos. Fue miembro fundador del Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA), que inició sus actividades en el año 2004 y era uno de los principales *think tank* económicos kirchneristas. Este grupo de investigación estaba formado por economistas egresados de la UBA, que luego ocuparon diversos cargos en el Ministerio de Economía⁹.

El CENDA tenía un enfoque heterodoxo de la economía, en sus investigaciones sostenía la necesidad de un Estado fuerte e intervencionista. Las publicaciones de este centro, llegan a la presidenta Cristina Fernández de Kirchner a través de Mariano Recalde, ex diputado nacional y presidente de Aerolíneas Argentinas. Recalde y Kicillof se conocían del Colegio Nacional Buenos Aires, donde se iniciaron en la militancia (aunque en ese entonces Axel lo hacía en espacios de la izquierda, no del peronismo)¹⁰. La mandataria leía con especial interés los informes y estudios realizados por este grupo, lo cual pudo ser un factor de relevancia para el ingreso de Kicillof al Ministerio de Economía.

Kicillof ingresa en el año 2009 en la administración pública como subgerente general de Aerolíneas Argentinas, y tiene un meteórico ascenso en el ámbito del PEN. En el año 2011, con el inicio del segundo mandato de CFK, asume como Viceministro de Economía. Con su llegada al Ministerio de Economía, también llegan varios miembros de su equipo en CENDA para ocupar lugares estratégicos: Augusto Costa, Nicolás Arceo, Emanuel Álvarez Agis, Cecilia Nahón y Paula Español. (Diario El Cronista, 18/05/2012).

Justamente, entre el año 2008, cuando se genera el conflicto con el sector agrario por la Resolución 125 y el año 2012, que trae la reestatización parcial, es cuando se produce el ascenso de jóvenes funcionarios en el gabinete de Cristina Kirchner. Esta renovación en los elencos permite que el núcleo duro del sistema de creencias se “reactive” respecto al abordaje de la cuestión energética.

A medida que avanzaba la confrontación entre el gobierno nacional y Repsol, la opción por la reestatización liderada por Kicillof ganaba fuerza en el elenco estatal, mientras la posición

⁹ Para más información ir a https://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/index.php/Centro_de_Estudios_para_el_Desarrollo_Argentino.

¹⁰ Según cuenta Sandra Russo en su libro “Fuerza Propia. La Cámpora por dentro” (2014).

del Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Julio De Vido, de ofrecer señales de precios, la perdía. El rol clave del viceministro pudo apreciarse en su exposición de dos horas ante comisiones de la Cámara de Senadores, el 17 de abril de 2012, con motivo de la presentación de estos fundamentos, planteó que el rol de las petroleras y de la energía variaba según el modelo de desarrollo. Sostuvo que “un modelo de industrialización con inclusión social y crecimiento necesitaba energía barata. En cambio, un modelo económico orientado hacia los servicios como el de los años noventa, era compatible con exportar energía a países con industria”¹¹.

Axel Kicillof también hizo referencia a las dificultades que tenía el estado nacional para poder auditar a Repsol-YPF. Esto llevó a que el PEN tomara la decisión, en abril del año 2011, de incrementar la presencia estatal en los directorios de las principales empresas del país.

Alianzas y estrategias

El tema central que interesa a este trabajo es el de las alianzas establecidas en el proceso de expropiación de YPF. Para comprender cómo fue el desarrollo de esta política pública, además del ingreso en agenda de la cuestión, es primordial identificar a los actores, cómo intervinieron y qué vínculos fueron establecidos.

En primer lugar, realizamos una enumeración de los principales actores involucrados en este proceso:

- Poder Ejecutivo Nacional (PEN) con distintos ministerios y organismos dependientes: éste sería un actor gubernamental que contempla tanto representantes electos como cargos de designación política.
- Gobernadores de las provincias con reservas petrolíferas nucleadas en la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI), que pertenecen a la categoría gubernamental, pero son administraciones públicas no nacionales.

¹¹ 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.

- La Confederación Argentina de Trabajadores y Empleados de los Hidrocarburos, Energía, Combustibles, Derivados y Afines (CATHEDA), una asociación gremial de tercer grado, con el alcance del ámbito de representación de la Federación Sindicatos Unidos Petroleros e Hidrocarburíferos (SUPEH), del Sindicato de Petróleo y Gas Privado de Río Negro y Neuquén, del Sindicato de Luz y Fuerza Capital Federal y de la Federación de Trabajadores de la Industria del Gas Natural de la República Argentina. Este actor sería no gubernamental y podría clasificarse como grupo de interés.

- Grupo REPSOL: Actor no gubernamental que tiene un rol protagónico.

- Gobierno de España: es un actor estatal extranjero, pero con intereses en el conflicto entre el gobierno argentino y Repsol.

El 16 de enero del año 2012, el gobierno nacional dio a conocer una denuncia en una conferencia de prensa brindada por el Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el Ministro de Economía y el Vicepresidente de la Nación, contra cinco compañías petroleras por cobrar sobrepagos en la venta de gasoil a las empresas de transporte de pasajeros y carga. Las empresas implicadas eran YPF (la más comprometida debido a su posición dominante), Shell, Esso, Petrobras y Oil Combustibles.

Esta denuncia, puso de manifiesto tensiones entre dos de los actores antes mencionados:

- REPSOL-YPF, quien emitió un comunicado de prensa en el que rechazó las acusaciones de cobrar sobrepagos en la venta de gasoil, argumentando que los precios se encuentran en línea con el precio fijado por el Estado.

- La OFEPhi, que marcó posición respecto al tema publicando un documento en el que se enfatiza que las provincias miembros han decidido poner en práctica todas aquellas medidas que permitan tener plena exploración y desarrollo de los yacimientos en la totalidad de las cuencas, con el propósito de incrementar el horizonte de reservas y aumentar la producción de petróleo y gas en todas sus formas, tanto por la vía convencional como no convencional¹².

¹² Documento firmado por las provincias miembros de la OFEPhi, el 25 de enero de 2012.

Identificados los actores y los puntos de tensión entre las provincias miembros de la OFEPHI y Repsol-YPF, así como entre funcionarios del gobierno nacional y Repsol-YPF. Ahora pasamos a identificar las dos grandes alianzas formadas:

- La primera involucra al PEN y a la OFEPHI. Tomaba forma la idea de un “Acuerdo Federal” entre estos dos actores y un tercero que aparece en escena: CATHEDA. Esta alianza buscaba iniciar acciones con la finalidad de exigir a Repsol el incremento de la producción nacional de petróleo crudo y gas. A partir de marzo de 2012 se concreta dicha alianza cuando las provincias empezaron a suspender concesiones en vista de la falta de respuesta por parte de la empresa respecto a las exigencias de inversión, aumento de producción y presentación de planes de acción.
- Por otro lado, la alianza entre YPF y el Gobierno de España, que se involucró directamente en la cuestión, defendiendo los intereses de la empresa. El presidente español, Mariano Rajoy, argumentó que la quita de concesiones por parte de las provincias argentinas era un ataque hacia el país. También informó que iba a tomar medidas comerciales en el sector del biodiesel, que buscaban limitar las compras de ese producto a la Argentina.

En tanto, las otras empresas del sector petrolero no tomaron una posición confrontativa contra el gobierno argentino. De hecho, luego de la expropiación, los interventores de YPF se han entrevistado con el secretario general de la Federación Argentina de Petroleros y Gas Privados, Alberto Roberti, para "trazar los objetivos de la nueva etapa"¹³.

Como podemos observar, las alianzas establecidas involucraron a actores públicos y privados movilizados por la confluencia de sus intereses.

Las provincias petroleras: líderes de la embestida contra Repsol

Dentro de la alianza establecida por el PEN, las provincias de la OFEPHI y CATHEDA, las provincias petroleras tuvieron un rol muy importante liderando la embestida contra Repsol a

¹³ <https://www.notimerica.com/economia/noticia-argentina-interventores-confirman-argentina-decidido-sumar-ypf-gas-proyecto-expropiacion-20120419084337.html>

partir de diciembre del año 2011. La denuncia contra las empresas petroleras realizada por las cámaras transportistas y respaldada por funcionarios del Gobierno Nacional, mencionada anteriormente, tuvo el apoyo de la presidenta de la Nación, quien dio un discurso que resaltó el rol de las provincias en la actividad hidrocarburífera:

Cristina Fernández de Kirchner sostuvo:

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 notifique 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)

Las concesiones de hidrocarburos bajo jurisdicción de las provincias fueron un elemento clave del Gobierno Nacional para disciplinar a Repsol. Con este objetivo, el PEN convocó a la Organización Federal de Provincias Productoras de Hidrocarburos (OFEPHI) para articular intereses y desgastar a la petrolera.

El 9 de febrero del año 2012, llegaron a un acuerdo que se plasmó en un documento que 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”¹⁴.

Luego, el 1 de marzo de 2012, el gobernador de Chubut Martín Buzzi, presidente de OFEPHI, lanzó un decreto donde decía que YPF tenía siete días para presentar un plan de trabajo convincente. La intimación por decreto era el paso previo a revertir las concesiones. Esta iniciativa fue acompañada por las otras provincias miembro de la organización¹⁵.

Entre el 1 de marzo y el 16 de abril de ese año, fecha en la que se envió al congreso el proyecto de Ley de Soberanía Hidrocarburífera, REPSOL-YPF fue intimada por seis

¹⁴ 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/>

¹⁵ 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>

[Escriba aquí]

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. Si se consideran sólo los yacimientos con una producción mayor al 1% del total de YPF, se destacan dos: Chubut y Santa Cruz.

La provincia de Chubut fue la que tuvo el rol más activo en la embestida contra la multinacional española. Era la cuarta provincia según producción de YPF, pero 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).

En el transcurso de las acciones sucedidas entre la reversión de concesiones de yacimientos hidrocarburíferos en las provincias y la intervención de YPF, ocurrida en el mismo momento del envío del proyecto de ley, otro gobernador de una provincia de la OFEPAI realizó un destacado aporte. Mientras en el Gobierno Nacional, la opción por la reestatización liderada por Kicillof ganaba fuerza y la opción del ministro De Vido de ofrecer señales de precio perdía adeptos, el gobernador de Neuquén, Jorge Sapag, presentaba una idea de cómo sería la intervención estatal sobre REPSOL-YPF. Sapag y Buzzi (gobernador de Chubut), eran los principales promotores de la participación de las provincias en una posible nueva gestión estatal de YPF. Sapag se manifestó en los medios a favor de la propuesta que terminaría siendo la elegida: “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”¹⁶.

También tomaron posición sobre el asunto, antes de que se concrete la intervención de YPF, referentes de otros espacios políticos. El ex diputado nacional y referente del partido político “Proyecto Sur”, Fernando “Pino” Solanas, planteó que la Argentina era el único país del mundo que no había recuperado una petrolera estatal y denunció que YPF estaba vaciada. El líder de la Central General de los Trabajadores (CGT) Hugo Moyano también apoyó la idea de estatizar REPSOL-YPF.

¹⁶ <https://www.cronista.com/economiapolitica/YPF-seconvertira-en-una-empresa-mixta-congestion-estatal-y-presencia-de-las-provincias-20120411-0070.html>

Por otro lado, el ex vicepresidente y miembro de la Unión Cívica Radical, Julio Cobos, señaló que la embestida contra REPSOL-YPF no era una buena señal para generar inversiones. “Las provincias tienen la potestad, pero no es tan fácil”, exclamó.

En la otra alianza establecida, también hubo actores que se posicionaron del lado de Repsol. El diario español El País dedicó un editorial al Gobierno argentino. Fue el primero 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”¹⁷.

Además, el 13 de abril, días antes del envío del proyecto de ley de soberanía hidrocarburífera, 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 mandataria que “la reestatización de REPSOL-YPF, se transformaría en un caso emblemático y una mala señal para los 27 países que conforman el bloque europeo.”¹⁸.

Finalmente, como fue mencionado, el 16 de abril la presidenta Cristina Kirchner envía el proyecto de Ley de Soberanía Hidrocarburífera y decreta la intervención inmediata por parte del Estado. El 25 de abril, el Senado le dio media sanción al proyecto con 63 votos a favor, 3 en contra y 4 abstenciones y el 3 de mayo se dio la aprobación en Diputados con 207 votos a favor, 32 en contra y 6 abstenciones.

Posiciones en el recinto en el proceso de votación de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera

Ahora bien, entre los actores involucrados en el proceso de estatización parcial, también se encuentran los miembros que componen la Honorable Cámara de Diputados de la Nación,

¹⁷ <https://www.perfil.com/noticias/internacional/el-pais-dice-que-argentina-va-por-mal-camino-20120403-0004.phtml>

¹⁸ <https://www.lanacion.com.ar/politica/seria-advertencia-de-europa-por-ypf-nid1464619/>

que representan a los partidos políticos del oficialismo y de la oposición y tomaron posición con sus votos¹⁹.

El análisis del debate de la Cámara de Diputados de la Nación por la sanción de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera, permite identificar algunos denominadores comunes en las explicaciones que las y los legisladores brindaron para respaldar sus votos; entre quienes apoyaron la propuesta, surgió la apelación a la soberanía nacional como objetivo y la vinculación de la gestión privada de YPF con proyectos nacionales liberales y de “entrega” de riqueza a empresas y países extranjeros.

También se hizo referencia al valor simbólico de YPF y de la medida tomada, quizás a sabiendas de que las encuestas mostraban un alto grado de apoyo de la ciudadanía a la reestatización antes de que ocurriese (entre 55% y 80% dependiendo de la consultora y de la zona geográfica del país).

Como fue señalado anteriormente, el proyecto de ley tuvo 207 votos a favor, con una adhesión total de los diputados del Frente Para la Victoria (FPV). Entre los discursos seleccionados de los congresistas que votaron a favor, se encuentra el de la diputada María Eugenia Bernal, representante de la provincia de Jujuy. Ella esgrimió que el proyecto de ley “instala dos cuestiones de relevancia geopolítica: el concepto de soberanía hidrocarburífera y el interés nacional para alcanzar el autoabastecimiento de hidrocarburos, su explotación, industrialización, transporte y comercialización.”

La legisladora jujeña también vinculó el vaciamiento de reservas y desinversión de YPF con los proyectos económicos de la dictadura militar en la década de 1970 y el gobierno de Carlos Menem en los 90. Por otro lado, ponderó el cambio de paradigma: “Cristina dijo basta a los nuevos precios internacionales, a la desinversión probada, y salió a defender nuestros recursos con un concepto actual, con una forma acorde a los tiempos que corren, lo que implica el 51 por ciento del control empresarial (...)”

¹⁹ Para analizar los discursos de los miembros de la Cámara de diputados se utilizó como fuente el diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, del día 3 de mayo del año 2012.

En esa línea, también se manifestó la diputada del FPV por la provincia de Mendoza, Anabel Fernández Sagasti. La congresista en su discurso argumentó que:

La recuperación de YPF es, ni más ni menos, la profundización de un modelo de país que comenzó el 25 de mayo de 2003, que viene a echar por tierra aquel modelo neoliberal que hoy está resquebrajado con esta medida histórica. Hace nueve años, este gobierno viene tomando decisiones para cambiar el país.

Fernández Sagasti además hizo referencia al valor histórico y simbólico que siempre tuvo YPF para los argentinos, y asimismo afirmó que la expropiación genera grandes emociones en nuestra sociedad.

El diputado del FPV por la provincia de Río Negro, Horacio Avoscan, en su discurso al votar a favor, sostuvo que “el proyecto de expropiación del 51 por ciento de las acciones de YPF tiene un alto valor simbólico para todos los argentinos, similar a cuando se privatizó y se desnacionalizó”. Esta frase va en concordancia con las palabras de su compañera Fernández Sagasti.

En su exposición, el concepto de soberanía nacional y en contraposición, el de “vaciamiento” durante la gestión anterior, estuvo presente por añadidura. Avoscan explicó que “un periodista llegó a titular una nota de la transferencia de las acciones a Repsol como la “segunda colonización española”, tiene mucho sentido hablar de “colonización” cuando los números nos demuestran que la lógica de Repsol para gerenciar YPF fue la de una empresa colonial, o si se prefiere, la de una economía de enclave, (...)”.

Respecto a los votos en contra, hubo 32 en la Cámara de Diputados, la gran mayoría pertenecientes al partido político Propuesta Republicana (PRO). A continuación, se plantean algunos argumentos esgrimidos por congresales representativas del partido como Elisa Carrió y Patricia Bullrich, y también por el diputado Gustavo Ferrari.

La legisladora Bullrich declara que desde el año 2003 no existía una política hidrocarburífera definida, y que la decisión de realizar una expropiación parcial es una “medida de emergencia”. También hizo referencia a un manejo deficiente por parte del Estado en YPF: “es la empresa más grande del país, opera la mitad del negocio de distribución de combustibles, es el 50 % de la destilación de combustibles y, representa el 38,4 % de la

[Escriba aquí]

producción de petróleo y el 32,8 % de la de gas. En los últimos años, se ha verificado una caída importante de las reservas comprobadas tanto en petróleo como en gas. Esto ha sucedido, porque el gobierno no ha hecho valer su peso en el directorio durante los últimos años.”

Otro de los puntos señalados por el bloque opositor es el carácter federal de la ley. En esa línea, el diputado Gustavo Ferrari propone que “las acciones sujetas a expropiación se distribuyan del siguiente modo: el 51 % pertenecerá al Estado nacional y el 49 % restante se distribuirá entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En concordancia con el criterio federal que asume nuestro país y teniendo en consideración la importancia tanto de las provincias productoras como las consumidoras de hidrocarburos en la toma de decisiones en materia energética”.

Carrió también apuntó contra Repsol por el vaciamiento de YPF, pero elaboró una denuncia en la que vincula al gobierno actual como cómplice y propone la creación de una comisión investigadora.

El bloque perteneciente al PRO marcó asimismo una discriminación a favor del Grupo Petersen en el despliegue de sus razones. Patricia Bullrich además hizo hincapié en una serie de irregularidades respecto al ingreso del grupo argentino a la sociedad de YPF, “. De los 2.235 millones de dólares correspondientes a la compra del 14,9 por ciento de las acciones, 1.026 millones fueron prestados por un grupo de bancos, y 1.015 millones, otorgados por el mismo grupo Repsol. (...) Como corolario de la transacción resulta claro en este caso que no hubo un comprador que pudiera aportar fondos frescos a la compañía para poder invertir en pozos y prospección petrolera, sino más bien todo lo contrario. Un pase de manos que le permitió a un grupo empresario argentino hacerse del 25 % de la empresa a costo 0”.

Así como hubo votos a favor y en contra, también existieron posiciones intermedias de disidencia parcial, es decir, desacuerdos con algunos aspectos del dictamen, pero no con el dictamen en su totalidad, que le permite al legislador participar del debate y proponer modificaciones para su tratamiento.

[Escriba aquí]

Entre los disidentes parciales se encontraban los diputados del Frente Amplio Progresista: Claudio Lozano, Ricardo Cuccovillo, Alicia Ciciliani, Omar Duclós, Gerardo Milman, Liliana Parada, Graciela Villata y Juan Carlos Zabaltza. También estaba Fernando “Pino” Solanas, diputado del partido político “Proyecto Sur”, por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Algunos de los argumentos esgrimidos para su disidencia parcial fueron que la expropiación no modifica el marco regulatorio (léase régimen jurídico), por lo que proponían que en un plazo de 180 días el Congreso de la Nación dictara un nuevo marco regulatorio nacional en materia de explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos y de presupuestos mínimos.

Otro de los puntos de disidencia era, según ellos, la discriminación que se realizaba a favor del Grupo Petersen al expropiar solo las acciones pertenecientes a Repsol. Los anteriormente mencionados sostenían que “esta discriminación supone, desde el punto de vista jurídico, colocar el planteo argentino en una situación de debilidad frente a la vigencia del Tratado Bilateral de Inversión suscrito con España, el cual permite la expropiación, pero no la discriminación”. Por lo que propusieron la expropiación del 100% de las acciones de YPF.

Asimismo, el carácter federal de la expropiación era también un elemento a discutir. Los diputados del FAP se oponían al reparto de las acciones entre el estado nacional y las provincias petroleras. Planearon, en cambio, distribuir el 49 % de las acciones expropiadas equitativamente entre todas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En su exposición, el congresal Solanas también planteó la necesidad de modificar el marco regulatorio de la actividad, puntualmente derogar los proyectos de desregulación del mercado petrolero, dictaminados en el año 1989. De igual manera, coincidió en la importancia de expropiar el 100% de las acciones de la mayor empresa petrolera del país.

En estos argumentos, podemos encontrar coincidencia entre algunos puntos de la disidencia total con la disidencia parcial. Hay una confluencia entre ambos grupos en que existe una discriminación a favor de Grupo Petersen al expropiar solo las acciones de Repsol, y también en la necesidad de revestir a la nueva política hidrocarburífera de un mayor carácter federal. Tanto uno como otro, piden que las acciones se repartan equitativamente entre todas las

[Escriba aquí]

provincias y haya mayor participación de las unidades subnacionales en la dirección de la actividad petrolera y gasífera.

En tanto, entre el bloque en posición de disidencia total y el oficialismo que votó a favor, hubo coincidencia en la responsabilidad de la multinacional española y el gobierno menemista en el vaciamiento de las reservas nacionales. Sin embargo, el punto de discrepancia se muestra en el grado de responsabilidad del gobierno actual en el deficiente desempeño de la producción de energía en el país.

Podemos decir que el debate parlamentario nos mostró que hubo cierto punto de confluencia en todas las fuerzas políticas acerca del diagnóstico de la situación energética y sus causas, pero fuertes diferencias acerca del rol que debe ocupar el Estado en la política hidrocarburífera.

Repercusión de la expropiación parcial de YPF en los medios de comunicación y en la opinión pública

Hemos identificado a los diversos actores, sus intereses, las alianzas establecidas entre ellos, así como el ingreso del tema en agenda. Ahora bien, hay otro actor muy importante que son los medios de comunicación. En una sociedad democrática como la argentina, con una fuerte tradición participativa, es muy importante tener en cuenta a la opinión pública al tomar una decisión política de semejante envergadura como la expropiación parcial de YPF.

En relación con la cobertura de los principales matutinos del país al hacerse pública la decisión de la estatización parcial, Koziner y Zunino (2013) muestran la frecuencia de la información en tapa sobre el tema: el 43,75% de los 240 títulos publicados sobre el tema en tapa entre el día 2 de abril y el 13 de mayo del año 2012, le correspondió a Página/12, mientras que un 29,58% fue publicado por La Nación y el 26,66% restante, por el diario Clarín.

[Escriba aquí]

Si bien la cobertura del proceso de expropiación fue amplia en todos los diarios mencionados, los atributos y la valoración fueron muy disímiles. Los diarios Clarín y La Nación evaluaron la estatización de YPF de manera predominantemente negativa. De hecho, los porcentajes de notas que se refirieron al proceso de estatización como un hecho identificado como conflictivo y perjudicial para la ciudadanía fueron muy similares en ambos (76,6% y 76,1% respectivamente). Por otro lado, en el diario Página/12, la mayoría de los artículos valoraron como positiva la “estatización” de YPF (77,1%). (Koziner y Zunino, 2013)

Podemos decir que la cobertura de esta noticia se dio en un escenario dicotómico y con un alto grado de polarización. Si bien, la expropiación parcial de YPF tuvo un muy alto grado de cobertura en los principales periódicos del país, prevalece la polarización en el escenario mediático. Esta divergencia entre el gobierno nacional y los principales medios de comunicación se inicia en el año 2008, con el conflicto entre el Gobierno nacional y el sector agropecuario. La dicotomía crece en el año 2009 a partir de la sanción de la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. La estatización de YPF se inserta en el conjunto de decisiones políticas cuya exposición a la opinión pública queda inserta en este funcionamiento.

Podríamos decir que el proceso de sanción de la ley de soberanía hidrocarburífera fue guiado mayormente por actores estatales. El Poder Ejecutivo Nacional tuvo un rol preponderante, debido a que la presidenta Cristina Fernández de Kirchner poseía un amplio margen de maniobra producto de su victoria electoral en las elecciones presidenciales del año 2011 con el 54% de los votos, la mayoría en ambas cámaras parlamentarias y el apoyo popular a la expropiación de Repsol. Otro elemento clave fue la sintonía con las provincias petroleras nucleadas en la OFEPHI, lo que permitió el establecimiento de una alianza y la articulación de las acciones de desgaste a la petrolera española REPSOL.

También hay que mencionar la renovación de cuadros en el funcionariado del Poder Ejecutivo que trajo consigo un refuerzo en el núcleo de creencias, acompañado por un clima de época, acerca de la resolución de la problemática energética. Varios de estos funcionarios, en particular el mencionado Axel Kicillof, fueron promotores de la idea de que el Estado debía tener una mayor intervención en la economía y asumir un rol empresario en aquellas áreas que las privatizaciones mostraron un desempeño deficiente.

[Escriba aquí]

Modelo de gestión mixta público-privada de YPF

La sanción de la ley de soberanía hidrocarburífera dio lugar a la intervención de YPF, y como fue mencionado, a la posterior expropiación del 51% de las acciones de la petrolera de bandera. Con la expropiación parcial, surgió un modelo gestión mixto público-privado de la empresa, que seguía rigiéndose por el derecho privado pero cuyo principal objetivo era revertir la caída de las reservas hidrocarburíferas del país y alcanzar el autoabastecimiento. Para el cumplimiento de dichos fines, entre el año 2012 y 2015 se implementaron varias políticas desde el gobierno nacional.

La nueva gestión de YPF no sólo tenía el objetivo de lograr el autoabastecimiento interno, sino también la generación de saldos exportables de hidrocarburos para generar divisas. Desde presidencia de la nación se pretendió imprimir un modelo de dirección moderna y profesionalizada para la petrolera, distinto al de la YPF estatal previo a la privatización. Para el emprendimiento de esta empresa se designó al frente de la hidrocarburífera a un profesional destacado del sector, Miguel Galuccio. Galuccio trabajó en YPF durante la década del '90 y luego emigró para sumarse a la compañía francesa Schlumberger, líder mundial en servicios petroleros, donde llegó a ser presidente de la división de gerenciamiento de proyectos²⁰. Cristina Kirchner contó en una entrevista que fue el gobernador de Entre Ríos, Sergio Urribarri, quien el 4 de marzo le envió un mail donde le sugirió el nombre de Miguel Galuccio para asesorarla en materia hidrocarburífera. Urribarri es amigo de Carlos Galuccio, ex titular de la Unión Industrial de Entre Ríos y hermano de Miguel. Este era el vínculo del gobernador con el ejecutivo petrolero.

Entre las primeras medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, el Ministerio de Economía, Ministerio de Planificación Federal e YPF en esta nueva etapa, destacó el aumento de la inversión pública en exploración y explotación en Vaca Muerta, así como las políticas de estímulo a la inversión privada en el sector. La principal política de estímulo a la inversión fue el Plan Gas, que consistía en el otorgamiento de subsidios del estado a las petroleras a través del otorgamiento de un precio conveniente en el gas que extraían.

²⁰ <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-193362-2012-05-05.html>

En el año 2013, el decreto presidencial n.º 929 de aquel año establecía la creación del Régimen de Promoción de Inversión para la Explotación de Hidrocarburos. Este régimen de promoción establecía una serie de beneficios para las empresas que realizaran inversiones superiores a los 1.000 millones de dólares en los primeros 5 años. Por ejemplo: a partir del quinto año podrían comercializar libremente el 20% de los hidrocarburos extraídos en el mercado externo, sin retenciones y con libre disponibilidad del total de las divisas obtenidas.

El 30 de mayo de ese mismo año también se firmó un acuerdo entre Nación y las provincias petroleras de la OFEPHI para garantizar la Ley de Soberanía Hidrocarburífera. El acuerdo, apuntaba a cumplir los objetivos de la ley de soberanía Hidrocarburífera, a través del desarrollo de la legislación para garantizar el marco normativo para la inversión, como también la promoción de las inversiones para la exploración y la explotación petrolera.²¹

Los actores que participaron de este acuerdo fueron: los ministerios de Planificación, de Trabajo, la Secretaría de Energía, la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas, y la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI), que integran las diez provincias petroleras. También fue firmada por los sindicatos del sector.

El acontecimiento más importante de la etapa de gestión mixta de YPF en lo que respecta a inversión para el desarrollo de yacimientos *shale* fue el acuerdo con la estadounidense Chevron para la explotación de las reservas de Vaca Muerta. En total, se concretaría una inversión estimada en US\$ 16.506 millones.²²

Sin embargo, esta alianza con Chevron no estuvo exenta de polémicas. La empresa norteamericana tenía antecedentes legales en Sudamérica en materia ambiental. En el año 2011, el Tribunal de Primera Instancia de Ecuador emitió una sentencia por la cual obligó a Chevron a pagar una indemnización de US\$ 9.500 millones a las comunidades de pueblos

²¹ <https://www.ele-ve.com.ar/Se-firmo-un-acuerdo-con-las-provincias-petroleras-para-garantizar-la-Ley-de-Soberania-Hidrocarburifera.html>

²² Los datos se obtienen del trabajo de García Zanotti (2017).

originarios de la Amazonia por los daños socioambientales llevados a cabo por la subsidiaria Texaco entre los años 1964 y 1992.

Ante esta situación, la justicia argentina por pedido de la justicia ecuatoriana, dispuso el embargo sobre las acciones, los dividendos y el 40% de los depósitos bancarios futuros que reciba la filial local de Chevron. Sin embargo, la Procuradora General de la Nación, Gils Carbó, destrabó la situación pidiendo suspender el embargo. Por otro lado, con el fin de desvincular a Chevron, la concesión de Loma Campana (dentro del área de Vaca Muerta) se constituyó en una Unión Transitoria de Empresas (UTE) repartida en partes iguales entre YPF S.A. y una empresa creada para esta actividad llamada “Compañía de Hidrocarburo No Convencional S.R.L”. En la UTE, YPF S.A. ocupa el lugar de operadora de la concesión.

Las políticas de estímulo también muestran que el proyecto de desarrollo económico contempla una articulación entre el gobierno nacional y el empresariado. Si bien, el modelo de gestión mixta de YPF trae consigo un direccionamiento por parte del Estado y una mayor intervención pública en la economía, también reconoce la necesidad de la inversión privada para la consolidación del modelo neodesarrollista. También observamos que las metas de lograr el autoabastecimiento interno y de generar saldos exportables para obtener divisas pueden llegar a colisionar entre sí en algunas ocasiones y generar disidencias acerca del modelo productivo que se planifica para el país.

Un nuevo marco legal para la actividad hidrocarburífera no convencional

En el año 2014, se sanciona una nueva ley de hidrocarburos que brinda un marco legal favorable a la explotación de hidrocarburos no convencionales. Luego de firmar el convenio con Chevron, el gobierno consideró conveniente generalizar las disposiciones para que otras empresas pudieran acceder también a los beneficios que establecía ese contrato.

Para la sanción de esta norma, el gobierno debió articular previamente con las provincias petroleras de la OFEPHI²³.

²³ https://www.editorialrn.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=308:avanza-acuerdo-con-ofephi-por-ley-de-hidrocarburos&catid=

Los principales puntos del escrito final de esta nueva ley son:

Artículo 9: "Sustituye el artículo 35 de la ley 17319. Se refiere a la vigencia de las concesiones de explotación. Para las convencionales serán de 25 años (como marcaba la ley 17319); para las no convencionales se extienden a 35 años, incluido el Plan Piloto de 5 años, y para las ubicadas en la Plataforma Continental el plazo es de 30 años."

Artículo 16: "Sustituye el artículo 59 de la ley 17319. Se refiere a las Regalías, el concesionario de Explotación, tanto por el petróleo como por el Gas Natural pagará un 12% del valor de los respectivos hidrocarburos".

Artículo 19: "Como el Decreto 929 incorporaba al Régimen de Promoción de Inversiones para la explotación de Hidrocarburos aquellas que superaran los 1000 millones dólares a ser invertidos durante los 5 primeros años y esta disposición pareció excesiva a algunas empresas se la disminuyó a 250 millones en los primeros 3 años. El Decreto también otorgaba el beneficio de poder exportar y liberar divisas para el 20% de la producción de hidrocarburos a partir del quinto año y los exima del pago de derechos de exportación".

De lo extraído se puede concluir que la ley de hidrocarburos del año 2014 buscaba atraer a los inversores privados. Con la extensión de las concesiones y los beneficios fiscales, se observan similitudes con las características de la actividad petrolera durante la década del 90.

Por otro lado, la nueva YPF dio cuenta de un gran cambio de tendencia con respecto a su anterior gestión, en cuanto a inversión en exploración, desarrollo tecnológico, volúmenes de extracción y procesamiento de hidrocarburos. Sin embargo, el monto que podía invertir desde el estado y la infraestructura de la empresa no eran suficientes para revertir la caída de las reservas fósiles y explotar todo el potencial de Vaca Muerta. Así que necesito establecer alianzas con empresas como Chevron y otorgar beneficios a las hidrocarburíferas para lograr el cumplimiento del objetivo propuesto.

[Escriba aquí]

CONSIDERACIONES FINALES

A raíz de la expropiación parcial de YPF, este estudio se propuso analizar cómo se relacionan los actores estatales y sociales en la formulación de políticas de hidrocarburos. Para recabar los datos que sustentaron a esta investigación se recurrió a *papers* académicos que abordan la temática, documentación oficial proveniente de las cámaras legislativas, notas periodísticas y otros documentos.

La hipótesis que se pudo demostrar, es que la expropiación parcial de YPF fue conducida preeminentemente por actores estatales. El proceso fue dirimido mayormente desde el ámbito del ejecutivo nacional, pero también hubo una muy importante participación de los gobernadores de las provincias petroleras. Concluimos que existió una afinidad y confluencia de intereses entre el gobierno central y los gobiernos de las provincias miembros de la OFEPHI, que constituyeron la alianza que condujo gradualmente a la expropiación.

También se pudo observar a través del análisis, que la estatización parcial de YPF ocurre en sintonía con un cambio de paradigma en el rol del Estado. Tomamos los aportes de Berrotarán y Pereyra (2012), quienes en su caracterización del papel que ocupó el Estado durante la década del 90, lo definieron como “regulador”, al propiciar y garantizar un marco legal favorable para la actividad privada. Siguiendo esa línea de caracterización, sostenemos que el segundo gobierno de Cristina Kirchner (que es donde se produce la expropiación de YPF) rompió con el modelo regulador y estableció un Estado más intervencionista, que cumplió un rol empresario en aquellos sectores donde la privatización no dio buenos resultados.

La ruptura con el modelo de desarrollo anterior se produjo como consecuencia de una renovación en el elenco de funcionarios durante esa etapa, que trajo consigo un cambio en el sistema de creencias. Entre los cuadros políticos emergentes, se destacó el Viceministro de Economía, Axel Kicillof, quien construyó un vínculo muy estrecho con Cristina Kirchner a través de Mariano Recalde, presidente de Aerolíneas Argentinas por entonces.

El meteórico ascenso de Kicillof en el ejecutivo nacional, trajo consigo a un conjunto de referentes técnicos y políticos en diversas áreas del Ministerio de Economía, quienes acompañaron al viceministro en la promoción de la opción de la expropiación. Esta opción se terminó imponiendo por sobre la idea de políticas de estímulo al sector privado y ofrecer

[Escriba aquí]

señales de precios, promovida por el Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Julio De Vido.

Otra observación que nos brindó esta investigación es que el descubrimiento de las enormes reservas de hidrocarburos no convencionales en la zona de Vaca Muerta, provincia de Neuquén, también marca un punto de inflexión en la relación entre la empresa Repsol y el Gobierno Nacional. Este descubrimiento se produce en el año 2011, y luego de una serie de promesas de inversión que fueron incumplidas por la petrolera española, se inicia por parte de las provincias petroleras, un proceso de quita de concesiones sobre yacimientos ya existentes que explotaba Repsol. Este proceso culmina con la expropiación parcial.

Esta pesquisa también devela los recursos con los que contaba la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, para llevar a cabo la estatización parcial. Entre los factores que posibilitaron la concreción de esta medida estuvo, en primer lugar, su victoria en las elecciones presidenciales del año 2011 con un 54% de los votos. Sin dudas, esta categórica victoria significó un alto nivel de aprobación a su figura por parte de la ciudadanía, lo que le brindó un amplio margen de maniobra para tomar decisiones en el ámbito político, económico y social.

La reelección de Cristina Kirchner con el 54% de los votos también le permitió tener mayoría y quórum propio en ambas cámaras legislativas. Esta condición permitió la aprobación de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera en el año 2012 sin mayores inconvenientes, esta ley trajo consigo la expropiación parcial.

Además, la medida de expropiar YPF tenía un buen consenso en la mayor parte de la población argentina. Las encuestas mostraban un alto grado de apoyo de la ciudadanía a la reestatización antes de que ocurriese (entre 55% y 80% dependiendo de la consultora y de la zona geográfica del país).

Por último, el tema central de nuestro estudio fue el establecimiento de alianzas entre los actores. La alianza que involucra al PEN, la OFEPHI, además del establecimiento de “Acuerdo Federal” entre estos dos actores y CATHEDA, fue fundamental para articular las acciones que fueron desgastando a Repsol hasta culminar en la sanción de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera. Si bien, el ejecutivo nacional tenía amplios recursos para tomar

[Escriba aquí]

decisiones sobre la política energética, no hubiera podido accionar sin el apoyo de las provincias petroleras, que tenían el dominio de los recursos naturales desde la reforma constitucional de 1994.

Al decir que el proceso de expropiación parcial fue dirimido mayormente por los actores estatales, concluimos que, por una parte, el ejecutivo nacional tuvo una voluntad política y recursos para impulsar la medida. Por otra parte, las provincias petroleras fueron las que llevaron a cabo las acciones necesarias que propiciaron la posterior expropiación. El modelo resultante de gestión mixta fue el resultado de negociaciones y consenso entre el Gobierno Nacional y las Provincias nucleadas en la OFEPHI.

Este trabajo nos permitió comprender cómo se generan los procesos de toma de decisiones e implementación de políticas públicas, como los actores estatales y sociales interactúan y forman alianzas, tomando como referencia la teoría de las coaliciones promotoras de Sabatier (1984). La identificación de los actores participantes y alianzas establecidas, fue clave para desmenuzar una de las políticas más significativas de todo el ciclo kirchnerista.

Sin dudas, la ampliación de este tipo de estudios cualitativos sobre los actores y las alianzas que generan y promueven las iniciativas que determinan la política energética en general permitirá la construcción de un mapa más preciso acerca de quienes discuten e intervienen en la orientación de cualquier modelo de desarrollo; además de conocer los alcances y limitaciones de la capacidad estatal en la interacción con las empresas transnacionales que participan en la actividad hidrocarburífera de este caso en particular.

Aún quedan interrogantes sin responder que exceden los alcances de esta pesquisa. Por ejemplo, ¿Se puede conciliar a largo plazo un modelo productivo que genere divisas a través de la exportación de hidrocarburos y a la vez provea de energía abundante y económica para el desarrollo de la industria nacional? O también ¿Es compatible el incentivo al desarrollo de hidrocarburos no convencionales con los compromisos asumidos por nuestro país para lograr una transición hacia el mayor uso de energías renovables?

Quizás un posible camino que concilie todos estos objetivos podría ser el desarrollo de hidrocarburos no convencionales para generar divisas a través de exportaciones, en

[Escriba aquí]

simultáneo con un incremento en la producción de energías renovables para satisfacer una creciente demanda interna.

[Escriba aquí]

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Papers académicos

Acuña, Carlos H y Chudnovsky, M (2013). Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina.

Buenos Aires-México; Año: 2013; p. 19 - 67.

Aused, José María (2019). Expropiación de YPF: surgimiento de la cuestión e inclusión en la Agenda Gubernativa. Perspectivas Revista de Ciencias Sociales; Año 4. No. 7. Rosario, Argentina. Año 2019. p. 168-186.

Berrotarán, Patricia y Pereyra, Elsa (2012). Momentos y procesos para una historia del Estado en Argentina. En Aportes para el Estado y la administración gubernamental. Año 18. No. 30. Publicación de la Asociación de Administradores Gubernamentales Registro de la Propiedad Intelectual No 340.511. Buenos Aires, Argentina. Año 2012; p. 141-168.

Bravo, Víctor (2015). Análisis de la Ley 27007, llamada De Hidrocarburos, y de la política hidrocarburífera del periodo 2003-2014. Fundación Bariloche. Buenos Aires, Argentina. Año 2015.

Ceppi, Natalia (2017). Política Energética Argentina: un balance del período 2003-2015. Revista Problemas del Desarrollo, 192 (49). Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México. Año 2018.

Cerretani, Liliana (2015). El carácter social de la Ley de Nacionalización de los Hidrocarburos. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2015.

[Escriba aquí]

Fox, Jonathan (1992). Capítulo 2: La interacción Estado-Sociedad y la reforma distributiva en México. En *The Politics of Food in Mexico*. Ithaca, Cornell University Press, 1992.

García Zanotti, Gustavo (2017). El contrato entre YPF y Chevron: una forma desdibujada en la relación entre el Estado y el mercado. CEC Año 3, N° 6 (2017) pp. 127- 151.

Kingdon, John (1984). *Agendas Alternatives and Public Policies* Second Edition.

Traducción del Banco Interamericano de Desarrollo (INDES).

Koziner, Nadia y Zunino, Esteban (2013). La cobertura mediática de la estatización de YPF en la prensa La cobertura mediática de la estatización de YPF en la prensa argentina. Un análisis comparativo entre los principales diarios de Argentina. Un análisis comparativo entre los principales diarios del país. del país. *Global Media Journal México*, Volumen 10, Número 19 Pp. 1-25.

Laguado Duca, Arturo y Cao, Horacio (2013). A la búsqueda del desarrollo perdido.

Publicado en “30 años de Construcción Democrática”. I Jornadas de Argentina Reciente.

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina. Año 2013.

Morina, Jorge y Cacace, Graciela (2014). De la privatización total a la reestatización parcial de YPF y las concesiones al capital extranjero. En *Revista del Departamento de Ciencias Sociales*. Universidad Nacional de Luján. Luján, Provincia de Buenos Aires, Argentina. Año 2014.

Novas, Mariano (2018). El peso de las coaliciones en las políticas de recursos naturales. La fractura hidráulica en Entre Ríos, Neuquén y Río Negro (2010-2017). En *Construir el*

[Escriba aquí]

ambiente. Sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina. Editorial Teseo. Buenos Aires, Argentina. Año 2018.

Postiglioni, María Agustina (2014). El sector de hidrocarburos argentino y las dinámicas federales durante los últimos veinticinco años. Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella. Buenos Aires, Argentina. Año 2014.

Roca, Francisco (2014). La cuestión de la minería argentina: un análisis desde el enfoque de las coaliciones defensoras. La dinámica de las políticas públicas en los últimos 20 años (1993-2013). Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella. Buenos Aires, Argentina. Año 2014.

Sabatier, Paul (2007). Teorías del proceso de las políticas públicas. Traducción y Publicación del Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación - República Argentina. Buenos Aires, Argentina. Año 2010.

Sabbatella, Ignacio (2012). La política petrolera de la posconvertibilidad: de la herencia neoliberal a la expropiación de YPF. Argumentos, Revista de crítica social. Buenos Aires, Argentina. Año 2012.

Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (2005). Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino. Editorial Prometeo. Buenos Aires, Argentina. Año 2005.

Vilas, Carlos (2016). Política, Estado y Clases en el Kirchnerismo: una interpretación. Universidad Nacional de Lanús. Lanús, Provincia de Buenos Aires, Argentina. Año 2016.

[Escriba aquí]

Documentación oficial

Cámara de Diputados de la Nación (2012). Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 7ª REUNIÓN – Continuación de la 5ª SESIÓN ORDINARIA (ESPECIAL). MAYO 3 DE 2012. Buenos Aires: Cámara de Diputados de la Nación.

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. Buenos Aires: Cámara de Senadores de la Nación.

Casa Rosada Presidencia (2008). Presentación de los programas Petróleo Plus y Refinación Plus. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.

Casa Rosada Presidencia (2012). Discurso en el acto de anuncio de envío al congreso del Proyecto de Ley de Expropiación de YPF. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.

Instituto Nacional de la Administración Pública (1997). Reseña del proceso de reforma del Estado en la Argentina (1989-1996). Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.

Prensa Gobierno de la Provincia de Neuquén (2011). YPF anunció el hallazgo de un yacimiento no convencional de petróleo. Neuquén: Gobierno de la Provincia de Neuquén.

Notas periodísticas

Macías, F (2008, 15 de diciembre). Programas "Petróleo Plus" y "Refinación Plus". *Marval O´ Farrell Mairal*. URL:<https://www.marval.com/publicacion/programas-petroleo-plus-y-refinacion-plus-5495>

[Escriba aquí]

Shale Seguro (2013, 12 de junio). Argentina desplazó a EE. UU como segunda reserva mundial de *shale gas*. *Agencia Télam*.

URL:<https://web.archive.org/web/20150501130746/http://shaleseguro.com/argentina-desplazo-a-eeuu-como-segunda-reserva-mundial-de-shale-gas/>

Diario La Nación (2006, 7 de mayo). Llevan a De Vido a un plan estatista. *Diario La Nación*. URL:<https://www.lanacion.com.ar/politica/llevan-a-de-vido-un-plan-estatista-nid804021/>

Arbia, C (2012, 18 de mayo). CENDA: el think tank que creó Kicillof para controlar la economía. *Diario El Cronista*. URL:<https://www.cronista.com/we/CENDA-el-think-tank-que-creo-Kicillof-para-controlar-la-economia-20120518-0016.html>

Notimérica (2012, 19 de abril). Los interventores confirman que Argentina ha decidido sumar YPF Gas al "proyecto de expropiación". *Europa Press*.

URL:<https://www.notimerica.com/economia/noticia-argentina-interventores-confirman-argentina-decenido-sumar-ypf-gas-proyecto-expropiacion-20120419084337.html>

Tronfi, A (2012, 2 de mayo). El gobernador de Chubut intimó a YPF. *Diario La Nación*.

URL: <https://www.lanacion.com.ar/economia/buzzi-intimo-a-ypf-nid1453230/>

Fernández Blanco, P (2012, 11 de abril). YPF se convertirá en una empresa mixta con gestión estatal y presencia de las provincias. *Diario El Cronista*.

URL:<https://www.cronista.com/economia-politica/YPF-se-convertira-en-una-empresa-mixta-con-gestion-estatal-y-presencia-de-las-provincias-20120411-0070.html>

[Escriba aquí]

Diario Perfil (2012, 3 de abril). El País dice que Argentina va "por mal camino". *Diario Perfil*. URL:<https://www.perfil.com/noticias/internacional/el-pais-dice-que-argentina-va-por-mal-camino-20120403-0004.phtml>

Dinatale, M (2012, 13 de abril). Sería advertencia de Europa por YPF. *Diario La Nación*. URL:<https://www.lanacion.com.ar/politica/seria-advertencia-de-europa-por-ypf-nid1464619/>

Krakowiak, F (2012, 5 de mayo). Llega un técnico de prestigio para conducir YPF. *Diario Página 12*. URL:<https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-193362-2012-05-05.html>

Diario Eleve (2013, 30 de mayo). Se firmó un acuerdo con las provincias petroleras para garantizar la Ley de Soberanía Hidrocarburífera. *Diario Eleve*. URL:<https://www.eleve.com.ar/Se-firmo-un-acuerdo-con-las-provincias-petroleras-para-garantizar-la-Ley-de-Soberania-Hidrocarburifera.html>