

Universidad Nacional de Cuyo

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Licenciatura en Sociología

“Saqueo y perspectivas de un bien estratégico: el petróleo en Argentina y
sus particularidades en la provincia de Mendoza”

Alumna: María Paula D'Amico

Director: Lic. Carmelo Cortese

Mendoza, Abril de 2010

INTRODUCCION

Es fundamental examinar la realidad actual del país respecto a los recursos hidrocarburíferos, la crisis energética y las alternativas que se proponen en materia de propiedad, explotación y apropiación de la renta petrolera. Siguiendo estas líneas de investigación resulta importante conocer el papel que juega Mendoza en el escenario petrolero nacional y regional. En un contexto mundial y regional caracterizado por la escasez del recurso, la voracidad de las empresas multinacionales y el avasallamiento de los países centrales en materia energética, es importante contar con conocimientos sobre las características que adquiere el complejo hidrocarburífero en la provincia.

En este sentido, se entiende que es la política y no el mercado lo determinante en el proceso. Es el Estado, a través de sus gobiernos, quien dispone el escenario propicio para el accionar de determinados actores económicos. Y a pesar de los cambios en la administración del mismo y del discurso, desde los '90 se viene implementando la misma política energética que renuncia una parte fundamental de la renta petrolera. Renta que es esencial rescatar para mejorar la calidad de vida de importantes sectores de la población argentina. Como consecuencia de este claro dominio empresario en materia petrolera, el campo de acción de los Estados y de las empresas estatales es muy complejo y será una oportunidad para vislumbrar si existe voluntad política de cambio.

Después de casi 20 años puede concluirse, sin riesgo a equivocarse, que el modelo hidrocarburífero y privatizador de los '90 ha mostrado su rotundo fracaso. A modo de ejemplo puede tomarse la actividad exploratoria (determinante en la sustentabilidad del recurso) que desarrollan las compañías privadas: en la década del '80

se perforaban 117 pozos en promedio por año, entre 1999 y 2004, se perforaron sólo 26. Este tipo de estrategia empresaria con la anuencia gubernamental, han llevado a una situación extremadamente crítica en materia energética. Ésta, se expresa en la existencia de una considerable parte de la población argentina que no cuenta con servicios de gas y electricidad por red (por tanto se ven forzados a pagar precios más elevados por ellos) en la escasez de combustibles en numerosas oportunidades, en la subida constante de sus precios, en la necesidad cada vez mas palpable de la importación, etc. Pero lo determinante es que esto sólo significa una transferencia de renta desde los sectores más pobres hacia los sectores de mayores recursos. Para no ir a contramano de la historia, son los sectores trabajadores y obreros los que sustentan este modelo energético de unos pocos.

Bajo el marco de la ley de provincialización de hidrocarburos, el papel que adopte el Estado, a nivel nacional y sobre todo local, será fundamental. Dentro de este marco jurídico, los gobiernos provinciales negocian de manera autónoma los contratos petroleros, las licitaciones, las áreas a explorar y explotar, etc. Se indagó, entonces, por el rol que asume el Estado provincial, relativamente débil frente a poderosas empresas petroleras, a la hora de negociar la exploración y explotación de los hidrocarburos.

La situación problemática que se abordó adquiere relevancia para Mendoza por el peso del sector petrolero en el PBG y por la importancia de nuestra provincia en el mapa hidrocarburífero nacional. El desarrollo económico provincial tiene uno de sus pilares en la industria petrolera que aporta el 24% del PBI, superando a bodegas y agroindustrias. La destilería de Luján de Cuyo es la segunda en importancia dentro de Argentina y destila uno de cada tres litros del combustible que se consume a nivel nacional.

El presente estudio se inscribe en las líneas investigativas propuestas por el equipo de trabajo dirigido por el Lic. Carmelo Cortese y la Lic. María del Carmen Llano, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo. Dicho equipo, al cual pertenezco desde el año 2005, viene realizando un profundo análisis sobre la privatización de los recursos petroleros y sus implicancias tanto en el ámbito provincial como nacional. A raíz de estos avances, el interés se centró en profundizar ciertos aspectos haciendo foco en la situación provincial y, complementar el trabajo grupal.

Así, la primera oportunidad para ahondar en estos temas fue la presentación del trabajo *“Actualidad de los recursos hidrocarburíferos en Mendoza. Por una nueva política energética integradora e igualitaria”*; beca de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Cuyo realizada durante el período 2008-2009 (con evaluación satisfactoria). Por el mismo recorrido realizado en este trabajo, es decir, por problemáticas que surgieron durante el proceso de investigación, se decidió ahondar en ciertos aspectos que solo fueron tratados tangencialmente en la investigación becada. Así, aparecieron nuevos interrogantes cuya guía fue entender que, entre otras razones, en el momento de las privatizaciones no hubo un movimiento social significativo que saliera a defender nuestros “bienes comunes”.

De esta manera el objetivo general de la presente tesina es contribuir al conocimiento de las modalidades de propiedad, gestión y apropiación de la renta de los hidrocarburos en la provincia de Mendoza.

Así, los objetivos específicos del trabajo se esquematizaron en 4 capítulos. En el primero de ellos, se analizó el marco histórico y político-ideológico que posibilitó la implementación de políticas privatizadoras en el país, tomando particularmente el caso de YPF. En segundo lugar, se trazó un panorama descriptivo del petróleo en Mendoza:

áreas exploradas, explotadas y concesionadas, principales empresas del sector, magnitud y destino de la producción y renta petrolera. En tercer término, se analizaron las implicancias políticas, económicas y sociales de la provincialización de los recursos hidrocarburíferos. Y por último, se examinó el proyecto de ley de la empresa de energía provincial a la luz de la experiencia nacional de ENARSA. Todo esto, en función del planteamiento de las siguientes hipótesis:

1. El proceso de privatizaciones en Argentina encuentra su lógica en los lineamientos políticos e ideológicos del neoliberalismo.
2. La potencial riqueza petrolífera de Mendoza no se aprovecha integralmente en tanto lo principal de la renta es apropiado por los grupos privados.
3. La ley de Federalización de Hidrocarburos (N° 24.145/1992) y la posterior Ley “corta” (N° 26.197 /2006) pone en ventaja a las grandes empresas petroleras a la hora de negociar permisos, concesiones y contratos con los Estados provinciales dispersos, en lugar de hacerlo con el Estado Nacional.
4. Los modelos de empresas petroleras del tipo ENARSA no constituyen verdaderas “empresas petroleras estatales” (control hegemónico sobre la propiedad, gestión y renta) sino un “ente recaudador del Gobierno, intermediario de los contratos petroleros”.

Se considera importante nombrar, además de los recorridos personales y académicos, como antecedentes de la temática y del trabajo, la incansable labor que llevan adelante agrupaciones como MORENO, FETERA, etc. que a través de sus documentos y acciones proponen la inmediata recuperación de nuestros recursos naturales al servicio del pueblo argentino.

A su vez, es necesario tener en cuenta que la problemática en torno al petróleo se hizo más visible a fines de 2007, año de la conmemoración del descubrimiento del petróleo en el país. El día 7 de diciembre de dicho año, diversas agrupaciones conformadas en torno al petróleo y la energía (bajo la CoCePa - Comisión Nacional para la Conmemoración del Centenario del Descubrimiento del Petróleo Argentino), se reunieron en variados centros urbanos del país para denunciar el saqueo de los recursos petroleros y avanzar en la recuperación de los mismos.

En base a lo expuesto el proceso de acercamiento, estudio y adquisición de conocimientos sobre el tema data de varios años atrás. Este trabajo específico es una muestra personal de un largo camino llevado adelante por el equipo antes nombrado, con el objetivo claro de conocer nuestra realidad y con estas herramientas poder contribuir a su cambio. En este sentido, se entiende que los procesos de avance científico o las experiencias personales tienen su basamento en el avance colectivo del equipo. Así, se entiende que el proceso realizado en la preparación de la tesina es mucho más enriquecedor y fructífero como consecuencia de la experiencia grupal. De esta forma, las etapas recorridas para arribar a estos resultados estuvieron dedicadas casi exclusivamente a los aspectos provinciales, sin dejar de lado su inserción en el país. Es decir, entender la posición de Mendoza con sus particularidades pero como expresión de una política de carácter nacional.

Para la concreción de este trabajo se utilizaron en su mayoría técnicas cuantitativas: se enfatizó en la recolección de datos y elaboración de síntesis estadísticas, cuadros y gráficos ilustrativos de la situación. Se examinaron documentos y estadísticas oficiales de las empresas implicadas, de organismos gubernamentales y de instituciones dedicadas al tema petrolero. Respecto del uso de técnicas cualitativas es

importante decir que se utilizaron algunas entrevistas realizadas por el equipo; se consideraron recursos vitales ya que corresponden a ex trabajadores de YPF y por tanto, actores principales que testimonian con sus vivencias las particularidades de nuestra historia. Por otro lado, se puso especial interés en la bibliografía especializada sobre el tema y también se realizó un importante recorrido hemerográfico.

De esta forma, la propuesta de las siguientes páginas es conocer y comprender las características actuales de los hidrocarburos en la provincia, aportar al debate sobre el complejo energético y sumarse a aquellas propuestas que denuncien los efectos devastadores que significaron las privatizaciones para el conjunto del país.

CAPITULO 1

CONTEXTO HISTÓRICO Y CAMBIOS DE PARADIGMA

En este capítulo se desarrollará el marco histórico y político-ideológico que posibilitó la implementación de las políticas neoliberales en el país. Primero, se hará una breve referencia a los lineamientos más importantes del Estado de Bienestar. Luego se examinará el corte de estas tendencias iniciado por la dictadura de 1976 y, por último, se pondrá especial interés en los gobiernos de Menem, tomando como paradigmática de su política privatizadora la venta de YPF.

1.1 Del crack del '29 a los inicios del neoliberalismo: las mutaciones del capital

La depresión del año 1929 representó una de las mayores y más profundas crisis del sistema capitalista y tal fue su magnitud que esas contradicciones desembocaron en la segunda guerra mundial. Así, finalizando la década del '30 y frente a los problemas que explotaron con la crisis, se asistió paulatinamente a la implementación (en la mayoría de los países de Occidente) de un sistema político, económico y social que privilegió la acción política y el referente estatal. El principal exponente de estas ideas fue el economista inglés John M. Keynes que, criticando los postulados neoclásicos, propuso otorgarle importancia a la regulación de la demanda y oferta, poniendo énfasis en la primera. A raíz de entender que el mercado no regularía naturalmente a consumidores y productores, el Estado debía ser el árbitro entre los mismos; fue lo que se denominó

“Estado de Bienestar” o “Estado Benefactor”. Estrictamente, y por encima de sus denominaciones, el keynesianismo fue la forma específica de acumulación del capital en ese momento histórico. La importancia de esta nueva propuesta fue proporcionar las bases teóricas para que el sistema capitalista saliera de la crisis en la que estaba sumergido. Fueron años de reacomodamiento de las fuerzas sociales; todavía estaba fresco el estallido de la revolución rusa y la seguidilla de experiencias similares por países europeos (lo que se conoció como el “bienio rojo”). Estos acontecimientos debían ser contenidos y neutralizados por el sistema y la manera de hacerlo fue a través de éstas políticas intervencionistas. El capital tuvo que ceder en ciertos aspectos con el objetivo de preservación del sistema a largo plazo.

Particularmente en el país, estas políticas de corte keynesiano fueron promulgadas por diferentes gobiernos, fueran constitucionales o de facto, lo cual demuestra que el patrón de acumulación estaba basado en los mismos pilares, sin negar importantes diferencias. De manera esquemática, el eje fundamental del desarrollo y el crecimiento fue la industria (industrialización por sustitución de importaciones -ISI-) y el mercado interno. Guiándonos por ciertos indicadores (distribución del ingreso, tasas de crecimiento, PBI per cápita, empleo) es indudable que la clase obrera y trabajadora se encontraba en mejores condiciones de vida que las actuales.

Hacia fines del '60 y principios del '70 el mundo volvió a transitar otra crisis económica y monetaria que afectó al sistema económico y financiero global. Lo más visible de ese momento crítico, se dio a conocer como “la crisis del petróleo” (1973-74), la cual produjo un incremento descomunal de los “petrodólares”, lo que aumentó la liquidez disponible y estimuló la movilidad especulativa de los capitales internacionales. Básicamente el mecanismo consistió en que los países centrales y la

banca internacional dispusieron de inmensas cantidades de dinero que necesitaban colocar fuera de los países centrales ya que estos estaban atravesando una fase recesiva del ciclo económico. Así, se puso en marcha un amplio sistema de créditos a muy bajas tasas de interés, cuyo principal destinatario fue América Latina y especialmente, México, Brasil y Argentina. Esto se tradujo en un espectacular aumento de la deuda externa de la región, que sufrió un incremento del 1.162% desde el '70 al '80. Los responsables de tan lamentable situación fueron las administraciones gubernamentales de esos años pero también la acción deliberada de grandes entidades financieras mundiales.

Así, el corte de las tendencias antes mencionadas, es decir, los síntomas de agotamiento del Estado benefactor, pueden ubicarse en la década del '70. Se trató (una vez más) de un reacomodamiento de los sectores dominantes a nivel global, el capital ya no pudo expandirse siguiendo los mecanismos de regulación keynesianos. Esto se plasmó particularmente en América Latina con la inauguración de políticas de corte neoliberal (que se verían coronadas años más tarde, en la década del '90). De aquí en adelante, el sector financiero internacional se convertiría en el rector del patrón de acumulación.

Los supuestos teóricos que guiaron estas concepciones fueron las propuestas de lo que se conoció como la "Escuela de Chicago". De neto perfil monetarista, su interés principal estuvo puesto en el manejo de la masa monetaria y en la superioridad "natural" del mercado como asignador de recursos. La implementación de estas políticas significó una profunda transformación de la estructura de las sociedades latinoamericanas y, los sectores sociales que comandaron este accionar, fueron aquellos asociados al capital monopólico-trasnacional.

De esta forma, en la región fueron los regímenes militares los encargados de conducir la entrada de esta nueva forma de liberalismo. Fue necesario un duro “disciplinamiento” para implementar toda la transformación que venía en marcha.

1.2 Dictadura: herramienta del sector financiero

El 24 de marzo de 1976, la Argentina comenzó a transitar su más crudo y sangriento golpe de Estado. En un principio, los mandos militares esgrimieron las razones de su entrada en la escena política del país con propósito de terminar con el desgobierno, la corrupción y el flagelo subversivo. Los mismos perpetradores del golpe lo denominaron “Proceso de Reorganización Nacional” y, efectivamente, así fue. La “reorganización” estuvo dirigida hacia todos los ámbitos sociales. Se trató de un barajar y dar de nuevo, cuyo objetivo central fue el disciplinamiento económico, político y social. Para llevar adelante estas medidas, fuertemente adversas a los sectores populares, debieron montar un gran aparato represivo. Las consecuencias serían desastrosas e irreversibles para la mayoría de la población y explican muchas de las actuales dificultades que experimenta el país. No se puede pensar el actual estado de cosas sin entender lo profundo de los cambios y transformaciones que implementó la dictadura (a pesar de ciertos sectores que solo califican este período como “el pasado”; lo que viene a demostrar el finísimo y efectivo “trabajo” de la dictadura).

Inmediatamente se puso en marcha el sistema de represión del gobierno golpista: suspensión del derecho a huelga, eliminación del fuero sindical, arresto ilegítimo de dirigentes sindicales, ocupación de plantas industriales, despido y desaparición de trabajadores, etc. A su vez, también se suspendieron indefinidamente todas las actividades políticas y gremiales, se declaró la caducidad de los mandatos constitucionales, se removieron los miembros de la Corte Suprema y se prohibieron

partidos políticos de “marcada tendencia marxista”. El ámbito de la cultura no fue ajeno a la desaparición forzada y a la tortura. Hombres y mujeres del cine, literatura, televisión, radio, música, etc. corrieron el mismo destino de miles de personas consideradas “subversivas” por la represión. Queda claro entonces, que los principales destinatarios de todo este aparato fueron los trabajadores y cierto sector de la política y la cultura; sectores ciertamente comprometidos con las causas populares y el cambio social. Y bajo este clima, casi nulas fueron las interpelaciones judiciales para poder reclamar por los detenidos, puestos en un lugar de “inexistencia” total.

Pero como se dijo anteriormente, el objetivo de largo plazo fue producir un cambio estructural en la sociedad argentina, para esto fue necesario “subvertir” (justamente) las bases que habían guiado la economía del país hasta ese momento. *“... probablemente el mayor impacto haya sido de tipo cualitativo, al modificar sustancialmente el balance de poder entre los diferentes grupos económicos y la inserción productiva y comercial de los sectores empresarios, lo cual dio paso a una morfología, a estrategias y a características que se diferencian radicalmente de las prevalecientes en la etapa sustitutiva de importaciones”*.¹

Particularmente en el plano económico, entonces, se aplicaron una serie de medidas que contemplaron, entre otras, la desnacionalización y el retroceso del sector público y la intervención del Estado, la liberalización de precios, el librecambio, el equilibrio presupuestario, la lucha contra la inflación mediante control de la masa monetaria, la apertura a los capitales extranjeros (aunque desde siempre han estado presentes en la economía argentina, no obstante los capitales trasnacionales comienzan a pisar mas

¹ RAPOPORT, Mario: **Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)**, pág. 788.

fuertemente a partir de este momento), el retroceso de la protección y de las políticas sociales, la reducción de salarios reales y la concentración del ingreso.

Los planes respecto del sector financiero, merecen un análisis y explicación específica. El Régimen de Entidades Financieras del año 1977 posibilitó que una importante parte del flujo de capitales se dirigiera hacia ese sector, además liberalizó una serie de mercados internos importantes y reforzó los lazos con los mercados internacionales. La modificación radical de la rentabilidad de los diferentes sectores económicos, el incentivo a la valorización financiera y la desfasaje del mismo sector (casi 2000 sucursales financieras abrieron sus puertas entre 1978-1979²) fueron algunas de sus consecuencias más palpables. En esta situación no importó la procedencia del capital dado que la misma estrategia especulativa y cortoplacista fue llevada adelante por los capitales extranjeros que ingresaron al país en esos años. Quedó claro una vez más que las maniobras del capital se despliegan de manera global y que, en este caso específico, no se dirigieron hacia el fortalecimiento del campo productivo.

De esta forma la marcha del plan económico fue dejando en evidencia a los beneficiarios y perjudicados de la política económica. Los primeros, fueron aquellos sectores que se aliaron a los capitales transnacionales especulativos y aquellos grupos locales que pudieron acceder a créditos internacionales (que luego, el gobierno militar se encargaría de hacer pagar al pueblo argentino por medio de la estatización de la deuda privada). El siguiente dato ejemplifica la preponderancia de la situación antes mencionada: en 1980, la contribución del sector financiero al PBI fue un 40% superior a lo registrado en 1975. Dentro de este grupo se pueden ubicar también a los sectores agropecuarios y mineros que, si bien registraron algunos altibajos, lograron expandirse

² *Ibíd.*, pág. 792

gracias a su inserción en el mercado externo. El lento pero firme proceso de diversificación de exportaciones de la última etapa de la ISI, había quedado aniquilado con la desarticulación del perfil económico del país.

La contracara fue la industria nacional y los medianos y pequeños empresarios ligados al mercado interno. Según Rapoport, el resultado global del periodo arrojó una contracción del sector industrial del 12,4%. Una cuestión que ayudó a esta declinación fue la apertura indiscriminada de la importación. Mucho mas clara hacia 1979, las importaciones tuvieron un comportamiento muy diferente a las exportaciones. A diferencia de éstas últimas, que tendieron a concentrarse en carnes, aceites vegetales, derivados del gas y el petróleo, metales y pescado, las compras al exterior se diversificaron: bienes de capital, electrodomésticos, bienes suntuarios, etc. A modo de conclusión resulta pertinente rescatar las consideraciones del autor citado: *“Vale decir que las desventajas de las empresas nacionales no dependían tanto de su supuesta ineficiencia relativa de un contexto adverso emergente de una infraestructura deficiente, condiciones crediticias mas duras y, sobre todo, de una política económica deliberadamente destructiva, casi inédita a escala global, que ni siquiera encontraba justificación teórica.”*³

Esta situación se pudo constatar en la puja distributiva y la concentración del capital. En la etapa previa, si los salarios sufrían reducciones por efecto de los ajustes, en los tramos siguientes se recuperaban y la tendencia general era de crecimiento del salario real. La ruptura de esta situación fue de tal magnitud que de representar el 45% en 1975, los salarios pasaron a significar para el ingreso nacional sólo el 26% en 1983. De esta manera, se produjo una redistribución del ingreso desde el trabajo hacia el capital, sobre

³ *Ibíd*em, pág. 805

todo hacia el sector financiero. El retroceso fue de tal envergadura para el sector de los trabajadores, que el deterioro de las condiciones de vida se registra hasta la actualidad.

De esta forma los programas políticos y económicos quedaban supeditados a las “recomendaciones” que sobre estos temas daban los organismos internacionales de crédito. El desarrollo de nuestro pueblo fue quedando atado a los dictámenes de los acreedores, lo que significó que el ajuste siempre se direccionó hacia los trabajadores.

1.3 Profundización del modelo neoliberal: la década menemista

El país reinauguró su vuelta a la democracia con el gobierno de Raúl Alfonsín. La década del '80 estuvo signada por el conflicto, la crisis, las redefiniciones pero también por la renovada esperanza de vivir en una sociedad no autoritaria. Sin embargo, y contradiciendo al discurso imperante (“con la democracia se come, se cura, se educa”), los hechos tomaron otro rumbo. A nivel cívico evidentemente significó un cambio de tipo cualitativo, en el sentido de que no se vivía bajo un régimen militar, ciertas libertades fueron conseguidas lo que fue una bocanada de aire fresco para muchos argentinos perseguidos durante el golpe. Pero las dictaduras pueden ser más sutiles y hacer el trabajo desde otro lado. Los sectores dominantes no abandonaron los avances conseguidos en los '70; por el contrario, fueron por más. Seguíamos en el camino de ahondar en las políticas neoliberales. De esta forma, y en el tema que compete, fue durante el gobierno de Alfonsín que se intentaron por primera vez algunas privatizaciones, que finalmente fueron frenadas por ciertos sectores gremiales y políticos.

El clima de desgobierno y la hiperinflación tornaron la situación del país insostenible. En este contexto, Alfonsín se vio obligado a adelantar el traspaso de mando a su sucesor presidencial, Carlos Menem. Sellado el Pacto de Olivos, éste asume

su primer mandato en julio de 1989. A partir de ese momento el país debió transitar diez años de férrea dictadura “de mercado”, forma en que los sectores dominantes continuaron con la ejecución de su ideología política y económica, comenzada en el '76. Ya no hacía falta la represión militar, el disciplinamiento había sido logrado y de allí en más, sería el mercado el que continuaría con la tarea. En el cuadro N°1 pueden observarse claramente ciertos indicadores económicos que dan cuenta del retroceso desde la dictadura hasta aquí, evidentemente ninguna de las tendencias estructurales fueron modificadas por ninguno de los sucesivos gobiernos.

Cuadro N°1: Evolución de indicadores económicos 1989-1990

<i>Indicador</i>	<i>Medición</i>	<i>1980</i>	<i>1989</i>
PBI	Índice General	100	90.6
PBI	Índice Per cápita	100	81.77
Salario real promedio	Índice 1975=100	66.3	54.5
Ingreso de asalariados	Porcentaje sobre Total Ingreso	35	24
Inversión Bruta Fija	Porcentaje del PBI	23.7	8.9
Desempleo	Tasa sobre PEA del Gran Bs. As.	2.3	7.0
Pobreza	Porcentaje s/población	8.3	47.3
Deuda externa total	Millones de dólares	35.7	63.3
Fuga de capitales al exterior	Acumulado en millones de dólares	8.1	33.7

Fuente: CORTESE, Carmelo (Director de Proyecto) “Condiciones laborales después de las privatizaciones. El caso de Repsol-YPF Mendoza” (2005-2007)

Frente a la campaña con la que Menem había llegado a la presidencia, con su eslogan de “salario y revolución productiva” y proviniendo del Partido Justicialista, la celeridad con que se llevaron adelante las medidas resulta sorprendente. A pocos meses de asumir quedó claro que la revolución fue (continuó) “desde arriba”.

Es importante mencionar que 1989 fue el año, también, del colapso de la URSS y de la caída del Muro de Berlín, símbolo por excelencia del triunfo capitalista y el establecimiento de un orden unipolar. En ese escenario mundial, Menem supo alinearse como alumno ejemplar a los lineamientos del sistema económico vencedor.

El diagnóstico que se hizo desde los sectores dominantes y el *establishment* se basó en entender que el déficit fiscal era la causa de la recurrente inflación y de la crisis estructural de la economía. Esta situación se veía agravada por considerar que la economía argentina era cerrada y rígida y por tanto, ineficiente para los tiempos que corrían. De esta manera lo definían desde el Ministerio de Economía: *“la imposibilidad de lograr crecimiento y estabilidad sobre la base de una economía regulada y cerrada al mundo y de un Estado deficitario y desplegando multitud de funciones impropias”*⁴. La misma lectura se hizo desde los sectores golpistas de 1976, una misma línea de pensamiento y acción los une en el tiempo. Se cerraba el círculo que echaría por la borda todas las conquistas sociales y que dejaría a millones de personas sumidas en la pobreza.

La tarea siguiente, en consecuencia, fue abrir la economía, flexibilizarla, dotarla de “eficiencia y dinamismo”. Para esto fue menester la implementación de políticas y transformaciones que tuvieron una dirección importante hacia la reforma del Estado y sus regulaciones. Prontamente, se puso en marcha todo el andamiaje jurídico que abriera el camino para legitimar esos profundos cambios. Así, desde agosto del mismo año, una

⁴CORTESE, Carmelo; LLANO, María del Carmen: “Condiciones laborales después de las privatizaciones. El caso de Repsol-YPF Mendoza”, pág. 23

seguidilla de leyes posibilitó el desguace del Estado y de sus empresas y de la economía nacional. Las principales normas y disposiciones fueron:

- **Ley de Reforma del Estado (23.696) -Agosto 1989-** : disponer la emergencia administrativa; autorizar la privatización o liquidación de empresas y sociedades de propiedad parcial o total del Estado Nacional, con un sistema preferencial de adquisición; establecer que los trabajadores continuarán amparados por la legislación laboral vigente; suspender la ejecución de sentencias contra el Estado Nacional.
- **Ley de Emergencia económica (23.697) -Septiembre 1989-** : Suspender subsidios, subvenciones, regímenes de promoción industrial y minera, régimen de “compre nacional”; establecer la necesidad de reforma de la Carta orgánica del BCRA; congelar vacantes y autorizar la venta de inmuebles del Estado; derogar la necesidad de autorización previa del PEN para las inversiones de capital extranjero; igualar el tratamiento del capital extranjero con el nacional y facilitar la remisión de utilidades.
- **Ley de Convertibilidad (23.928) -Marzo 1991-** : con la creación del peso en reemplazo del austral se establece la conocida paridad 1 x 1, establecer la equivalencia de las reservas monetarias de libre disponibilidad con la base monetaria, eliminar y prohibir las indexaciones en deudas y contratos, legalizar el uso de monedas extranjeras como dinero.
- **Decreto de Desregulación (2284) -Noviembre 1991-** : desregular el comercio interior de bienes y servicios y el comercio exterior, eliminar las regulaciones de los sectores vitivinícola, yerba mate, lácteos, azúcar, abrir al ingreso de capital extranjero el sector de transporte, disolver las Juntas Nacionales de Granos y de

Carnes, el Instituto Forestal Nacional, el Mercado de Concentración Pesquera, el Instituto Nacional de la Actividad Hípica, la Corporación Argentina de Productores de Carne y el Mercado Nacional de Hacienda de Liniers.⁵

Este marco general, dio el puntapié inicial a un proceso de ajuste sin precedentes en la historia argentina. Este programa continuó cercenando las condiciones de vida de los trabajadores y pequeños y medianos empresarios locales. Desinteresadamente respecto de sus consecuencias y con el objetivo estricto de lograr la tan ansiada estabilidad económica, se legislaron una serie de medidas tendientes a degradar el mundo del trabajo: la flexibilidad se extendió a todo ámbito laboral (estatal o privado); se redujeron las indemnizaciones, por lo tanto el costo empresarial por despido descendió; se instauró el retiro voluntario; se flexibilizaron los contratos de trabajo; los salarios continuaron a la baja; se despidieron miles de trabajadores, especialmente de empresas públicas. Dicha lista no es exhaustiva y seguramente puede abarcar otros aspectos no mencionados. Lo mismo se puede decir de sus consecuencias: extrema pobreza, crecimiento de la indigencia, desarticulación y fragmentación social y familiar, desocupación estructural, etc. El tratamiento de estos temas es permanente y está presente en cierta parte de la sociedad, sin embargo se considera que su continua mención sirve como un elemento que permita la reconstrucción y recuperación de un país más justo e inclusivo. A la hora del análisis social y con el objetivo de entender la actualidad, es preciso tener presente nuestra historia y comprender que los procesos sociales están entrelazados y que “lo pasado” no se queda allí de manera estática, sino que arroja sus determinaciones hacia el futuro.

⁵ *Ibíd.*, pág. 24

En términos globales el lugar desde donde fueron expulsados los trabajadores y las pymes locales, fue dominado por las grandes corporaciones internacionales. Vale decir que la requerida eficiencia económica, se creía, venía de la mano de éstas. La economía nacional quedó atada de pies y manos a los designios de estas multinacionales y de los organismos internacionales de crédito, la extranjerización y concentración de la economía se hizo cada vez más palpable. El programa que debimos aplicar tuvo sus postulados ideológicos en lo que se dio a conocer como el “Consenso de Washington”. Lo que se traduce en que las grandes potencias y los organismos multilaterales “consensuaron” una serie de políticas para que los países dominados pagaran su entrada al “primer mundo”. Llevando adelante estas propuestas, el ingreso estaba asegurado. De forma resumida, sus puntos principales fueron: *“(...)control del gasto público y la disciplina fiscal, la liberalización del comercio y del sistema financiero, el fomento de la inversión extranjera, la privatización de las empresas públicas, y la desregulación y la reforma del Estado. Los gobiernos deben limitarse a fijar el marco que permita el libre juego de las fuerzas del mercado, pues sólo éste puede repartir de la mejor manera posible los recursos productivos, las inversiones y el trabajo (...) El homo oeconomicus resurge con toda su fuerza, y la economía pasa a tener primacía sobre lo político (...)”*.⁶

Siguiendo este modo de razonamiento, es importante hacer hincapié en lo fundamental que fue para este proceso desnacionalizador e desindustrializador, el esquema de privatizaciones (tremendamente acelerado) llevado adelante por el gabinete del Dr. Menem. Por tal motivo es conveniente analizarlo en un pequeño apartado.

⁶ RAPOPORT, Mario, Óp.Cit., pág. 869

1.4 Privatizaciones: el caso particular de YPF

El proceso de privatizaciones que sufrió la Argentina comenzada la década del '90 ha sido ampliamente analizado y estudiado. Si bien pueden advertirse algunas divergencias respecto del mismo, en general se acuerda en que los resultados obtenidos han sido (y son, porque todavía pagamos esas consecuencias) nefastos para el país y la mayoría de la población.

De las dos leyes marco anteriormente nombradas, fue la de Reforma del Estado la que se formuló con el sentido de contrarrestar el peso del sector público y de disminuir su capacidad de control y regulación. De esta forma, esta ley estableció las condiciones para la privatización de empresas publicas, y para ello, *“autorizó al PEN a intervenirlas, eliminar sus directorios y sus organismos de administración, modificar sus formas societarias, dividir las y enajenarlas”*⁷. Cabe recordar que en los gobiernos menemistas, la figura del decreto de necesidad y urgencia (DNU) fue “la forma” de consumir tan perjudiciales acciones. Vale agregar en este punto, que cuestiones de tal envergadura (como la privatización de empresas públicas) quedaron en manos de un gabinete que tenía como “colaborador” a Álvaro Alsogaray y, como artífice de la estrategia general, a Eduardo Dromi, quedando completamente desdibujado el papel del Congreso nacional. En este sentido, y más allá de resultados, se considera que un debate profundo sobre estos temas hubiera sido fundamental a la luz de sus consecuencias. Aún así, no es ingenuo pensar que las leyes hubieran salido igualmente, en base a que en ciertas coyunturas las banderas políticas se desvanecen, como quedó luego demostrado con la sanción de la ley 24.145 que culminó con la privatización de YPF. Las complicadas y repugnantes negociaciones llevadas a cabo por el PJ y la UCR para sacar

⁷ *Ibíd.*, pág. 988

adelante dicha ley se ejemplifican en la siguiente cita *“Parrilli (entonces diputado nacional por Neuquén) fue el miembro informante. Durante el debate, sostuvo: “No pedimos perdón por lo que estamos haciendo (...) Esta ley servirá para darle oxígeno a nuestro gobierno y será un apoyo explícito a nuestro compañero Presidente [Menem]”*.⁸

La primera ola de privatizaciones comenzó en 1990, para finales de ese año ya se habían vendido, entre otras, ENTEL y Aerolíneas Argentinas. Según la mirada oficial, en este primer momento el objetivo de dichas ventas fue reducir el déficit fiscal y conseguir cierta estabilidad de precios. A partir de 1995, la segunda etapa de privatizaciones, quedó claro que el objetivo (de fondo y siempre presente) fue transformar drásticamente el papel del Estado. Subyace en estas consideraciones la idea de que las empresas públicas eran ineficientes y que el Estado colaboraba en ese sentido al protegerlas; por el contrario se creyó que con el traspaso de los servicios a manos privadas, éstos se volverían eficientes y en caso contrario, sería el mercado el encargado de eliminar a la empresa prestadora. De igual manera, las privatizaciones servirían para reducir la deuda externa y para otorgarle “previsibilidad” al país en un mundo global plagado de inversionistas.

Sin embargo, toda una serie de consideraciones no se tuvieron en cuenta al momento de vender los activos del Estado. Rapoport lo explica claramente: *“Curiosamente, en la implementación de las privatizaciones no se balanceaban de igual forma dos cuestiones importantes, que se relacionaban con las causas más profundas de las ineficiencias y el déficit. Éstas podían deberse a una mala administración, en cuyo caso, la privatización podía ser un camino, pero existían otras alternativas, como controlar la corrupción de*

⁸ TERRAGNO, Rodolfo: “Néstor Kirchner apoyó la privatización de YPF”, en diario La Nación digital (http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=886509), Buenos Aires, 25 de febrero de 2007, sección Economía

*sus administradores o evitar la política de beneficiar o subsidiar al sector privado, seguida sistemáticamente desde por lo menos quince años antes. Recuérdese, por ejemplo, que YPF había sido sometida a principios de los años '80 a una política de endeudamiento externo para abastecer de divisas a los grupos privados que se encontraban practicando una millonaria fuga de dólares al exterior, o que resultaba habitual la firma de contratos con empresas contratistas fuera de toda lógica microeconómica”.*⁹

La manera en que participó la “burguesía intermediaria” durante el proceso de privatizaciones fue una cuestión de suma importancia. Sobresalen en la lista grupos como Pérez Companc, Bunge y Born, Macri-SOCMA, Soldati, Fortabat, etc. Con una presencia mas marcada hacia el comienzo de la década, estos grupos locales participaron conjuntamente con los conglomerados extranjeros en la compra de empresas del Estado. Pero la estrategia del empresariado local fue de corto alcance, ya que rápidamente abandonaron su participación en las privatizadas, amén de haber recibido respectivamente su tajada en la transacción financiera. Esto dejó expuesta su actitud de simples “lobbystas” locales, que no quisieron asumir riesgos en la inversión. A su vez, los grandes resortes de la economía del país (energía, transporte, comunicaciones, etc.) quedaron en manos exclusivas de los grupos extranjeros.

A menudo suele olvidarse la magnitud de la entrega. Cuando se piensa en que, concretamente, no podemos decidir de manera independiente y soberana sobre nuestros recursos naturales, medios de transporte, comunicaciones y sobre todo, en cómo estas empresas han perjudicado con su “estrategia empresarial” a millones de argentinos, con la manipulación indiscriminada de tarifas, la desinversión, etc, cuesta no poder decidirse

⁹ **RAPOPORT**, Mario, op. cit., pág. 898

por la opción real de la recuperación de estas empresas y recursos para beneficio del país.

Otro punto clave a mencionar fue el “trabajo sucio” que debió hacer el Estado para responder a los requerimientos de las empresas extranjeras. Esta nefasta tarea fue nada más y nada menos que “sanear” a las empresas públicas de la mayoría de sus trabajadores, de sus pasivos y de aplicar una serie de aumentos tarifarios y deteriorar la calidad de los servicios prestados. ¿Se puede dudar de la acción deliberada para llevar adelante este proceso, o dudar de la intencionalidad política? Quedó absolutamente claro que las decisiones se tomaban fuera del país, pero también que sin la complicidad del gobierno de turno no se hubiera podido concretar tal saqueo.

Las recomendaciones del Banco Mundial en tal sentido fueron: *“Para hacer más atractiva la venta de empresas públicas, la reestructuración del programa gubernamental debe incluir: a) la absorción de la mano de obra excedente. b) La absorción de la totalidad de la deuda de las empresas y cualquier otro compromiso. c) La reducción de mano de obra se estima en 95.200 personas, representando una reducción de alrededor del 37% de los niveles de empleados a junio de 1991. d) Las privatizaciones deben usarse para pagar la deuda pública. e) Los precios y tarifas deben ser a precios internacionales, costos marginales, la indexación debe ajustarse con el índice de precios de USA”*¹⁰

En un escenario mundial caracterizado por guerras en torno del petróleo, en contadas ocasiones resulta repetitivo y también muchas veces obvio, decir que el petróleo es un bien estratégico y no renovable y por tanto es un deber de los Estados cuidar y proteger

¹⁰ **BASUALDO**, citado por **CORTESE**, Carmelo; **LLANO**, María del Carmen: “**Condiciones laborales después de las privatizaciones. El caso de Repsol-YPF Mendoza**”.

tal recurso. Argentina, integra la lista de excepciones a la regla. Casi la totalidad de los estados nacionales cuentan con petroleras estatales o, en muchos casos, el Estado es un socio clave o mayoritario de las empresas mixtas.

Fue paulatino, pero a la vez absolutamente decidido, el rumbo que tomó el gobierno de Menem para ir cercenando de a poco el poder y control estatal sobre el recurso. Como se mencionó anteriormente, los DNU fueron las armas privilegiadas para forzar los cambios, que luego serían legitimados con leyes. El recorrido jurídico comienza con la ley de Reforma del Estado (23.696) que, entre otras cuestiones y en referencia exclusiva a YPF, declaró los servicios de ésta sujetos a concesión y/o contratos de locación en áreas de exploración y explotación, quedó sujeta a la formación de sociedades mixtas para áreas de recuperación asistida y a ordenamiento institucional empresarial, mediante la creación de la Empresa Nacional de Combustibles, que involucró a ésta, a YCF y a Gas del Estado.

Los puntos sobresalientes del proceso de “saqueo petrolero” fueron:

- **Noviembre de 1989. Decreto 1212 de Desregulación Petrolera:** eliminó las cuotas de crudo que asignaba la Secretaría de Energía, liberó la importación y exportación de petróleo con libre disponibilidad de las divisas, además desreguló la instalación de refinerías y bocas de expendio, liberando precios de todos los productos derivados.
- **Diciembre de 1989. Decreto 1589:** se ratificó la apertura económica y la liberalización del sector y se le sumó la eliminación de derechos y aranceles.
- **Junio de 1990. Decreto 1216:** se llamó a concurso público internacional para seleccionar empresas que se asociarán con YPF para la exploración de áreas centrales. Resultaron beneficiadas Astra-Repsol (área Vizcacheras-

Cuyo), Occidental-Perez Companc (Puesto Hernández-Neuquén), Tecpetrol-Santa Fe Energy (EL Tordillo-Golfo San Jorge) y Total Austral (El Huemul-Cuenca Austral).

- **Octubre de 1990. Decreto 2074:** se puso en marcha la segunda etapa de la asociación de YPF con empresas privadas para la exploración de áreas centrales.
- **Diciembre de 1990. Decreto 2778:** el último día del mes, se sancionó la transformación de YPF Sociedad del Estado en YPF Sociedad Anónima, la cual entraría en vigencia a partir del 1º de noviembre de 1991; fijando las normas de procedimiento para la privatización. Además se aprobó el Plan de Transformación Global y el Estatuto de Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.A.
- **Septiembre de 1992. Ley 24.145:** Federalización de Hidrocarburos. Transformación Empresaria. Privatización del Capital de YPF SA. Creación del Patrimonio Desafectado de Yacimientos Petrolíferos Fiscales.
- **Año 1993:** el gobierno decide vender el 45% de las acciones de YPF. El 11% de ese monto se destinó al pago de regalías a las provincias y otro 11% a fue al Programa de Propiedad Participada.
- **Año 1998:** Se decidió vender el 5,01% de las acciones de YPF S.A a Repsol.
- **Enero de 1999:** A principios de año, Repsol compró fuera de la Bolsa el 14,99% de acciones que todavía estaban en manos del Estado nacional. Además adquirió Astra S.A. En junio, adquirió, esta vez sí en la Bolsa, el 55% de las acciones de YPF y el 11% que estaba en poder de las provincias,

esto hizo que se quedara con el 86% de las acciones totales. A su vez, compró el 10% de las acciones de propiedad participada.¹¹

Visto este camino es innegable el peso de la compañía de capitales españoles (aunque su composición accionaria se modificaría posteriormente), que se posicionó como la principal empresa que controla y administra los recursos petroleros en el país. Queda absolutamente clara la situación de privilegio de Repsol, que se mantiene hasta la actualidad, a pesar de ciertos espacios que han ido ganando otras multinacionales como Pan American Energy y Petrobras. A su vez, queda igualmente claro que este signo privatizador y depredador del recurso no ha cambiado sustancialmente. El aumento de las retenciones a las exportaciones y la creación de una empresa supuestamente estatal (ENARSA), entre otras, son medidas que no solucionan el problema de fondo, que es la **recuperación de la renta petrolera** para el bienestar de los argentinos. Estos temas serán desarrollados en detalle en los apartados siguientes.

1.5 A modo de cierre: ¿podrá desandarse el camino recorrido?

Este largo proceso ha arrojado consecuencias terribles para el país en conjunto y para grandes sectores de nuestro país, que se tornan cada vez más vulnerables y empobrecidos y son los que pagan las secuelas más desastrosas del proceso.

El cambio de patrón de acumulación implantado por la dictadura, produjo cambios de tal envergadura, que las tendencias regresivas para el sector del trabajo, se profundizaron aun más con la llegada del “caudillo” del PJ. Para la mayoría de los trabajadores, el menemismo significó la pérdida de sus puestos de trabajo, la reducción continua de sus salarios, la implementación de una legislación laboral absolutamente

¹¹ Cortese, Carmelo, óp. cit., pág. 51-52

flexible (contratos basura, polivalencia, etc.) y el aniquilamiento de conquistas de luchas obreras de larga data. A un nivel más general, el trabajo se vio sumido en la sobreexplotación, el trabajo en negro, la precarización, el subempleo, atravesados por un fenómeno que el país no conocía, el extraordinario aumento de la desocupación, que se transformó en un fenómeno estructural.

Las condiciones del trabajo fueron trastocadas de tal manera, que se trasladó este flagelo al ámbito de la subjetividad de los trabajadores. Con respecto a ésta última consideración, fueron absolutamente contundentes y lamentables los testimonios que recopilamos en el trabajo de investigación "*Condiciones laborales después de las privatizaciones. El caso de Repsol-YPF Mendoza*", dirigido por los docentes Cortese y Llano, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNCuyo). En el caso específico de YPF, el peso de haber trabajado en ella permanece en cada uno de los trabajadores que fue despedido. La gestión estatal tuvo el valor de impregnar en cada uno de ellos un sentido de pertenencia y valoración de lo colectivo y comunitario, que la vuelven aún mucho más importante. En relación a esto, es fundamental decir que la traición de las cúpulas sindicales a sus compañeros fue otra pieza clave para poder privatizar las empresas del Estado. Y en este caso específico, el triste accionar del SUPE durante el proceso privatizador fue paradigmático.

Por otro lado, se ha entregado un pivote fundamental que constituiría una herramienta importantísima para la solución de grandes problemas económico-sociales que sufre el país. La magnitud de la renta petrolera es tal que causa una gran indignación verificar que semejantes montos quedan en manos privadas que no reinvierten en el país y que, por el contrario, son remesados a sus casas matrices.

La crisis energética que atravesamos es responsabilidad absoluta de los sucesivos gobiernos y de estos gigantes petroleros. No está en su lógica empresaria atender las necesidades de los usuarios y del país en donde operan. Muy por el contrario, manejan el complejo petrolero con una mera lógica económico-financiera. De esta forma, hemos quedado deliberadamente al margen de poder solucionar el déficit energético que transita el país (el cual es cada año más complejo) de una manera soberana e independiente y que beneficie a todos los habitantes de este suelo.

Esto no quiere decir que no puedan tomarse las decisiones en un sentido contrario. Esta idea queda demostrada con las experiencias de Bolivia y Venezuela que transitan un camino de recuperación de sus recursos naturales y fortalecimiento de las empresas del Estado. Las medidas para solucionar un problema como la situación energética son de carácter político y no se trata simplemente de una cuestión de gestión, de gerencia. Y se afirma esto porque el neoliberalismo ha trastocado el tratamiento de los grandes debates sociales y políticos, que son el verdadero sustento de la vida social. Actualmente no se discute sobre pobreza, trabajo, salud, educación, sino de aspectos parciales que hacen a esos temas, que los tocan tangencialmente, a manera de paliativos, pero que no buscan una resolución con destino al largo plazo. *“El neoliberalismo transforma a la política en una cuestión de gerencia: sólo se trata de administrar mejor lo mismo y nada es cuestionable. Una de las peores prácticas (...) es el escamoteo de las discusiones de fondo y el consiguiente vacío de la agenda política”*.¹²

La pregunta que guió la elaboración de este apartado se basaba en el fin de un proyecto colectivo-comunitario. Ha quedado claro que la posibilidad de este propósito

¹² CALCAGNO, Alfredo y CALCAGNO, Eric: “Argentina, derrumbe neoliberal y proyecto nacional”, pág. 15.

comenzó a ser mutilada y aniquilada con la instauración del golpe del '76, caso contrario, no se explica lo feroz de su accionar y los detenidos-desaparecidos de nuestra historia reciente. La atomización social y el terror que implantó dicho golpe nos hizo pagar muy caro el desarrollo de nuestro porvenir. La lucha de clases que se registraba en esos momentos, fue una batalla que perdieron los sectores populares y que catapultó a la fracción mas concentrada de la burguesía nacional a controlar el aparato estatal. Como se dijo anteriormente el Estado, hasta esos momentos, tenía una gran presencia en los diversos ámbitos que hacen a la vida en sociedad. Cuando se agotó esa lógica de acumulación del capital, la multiplicidad de ámbitos comenzó a teñirse de postulados neoliberales. De a poco se fue estableciendo que lo “natural” era preocuparse por uno mismo, por su bienestar económico y social sin importar en absoluto en qué situación estaba el de al lado. Todo tendería a acomodarse y ordenarse según los comportamientos del mercado. Si ciertas personas, grupos, empresas e industrias no eran rentables y eficientes, por sí mismas caerían a la inexistencia. Esto se erige en base a la falaz idea liberal de que “todos somos iguales y tenemos las mismas oportunidades” y queda demostrado (a pesar de muchos) en la historia de que esto no es así; he aquí la máscara y la necesidad del sistema de derecho burgués.

Siguiendo esta lógica pudieron rifarse las empresas estatales con la llegada de Carlos Menem a la presidencia del país. ¿No fue cumplida con exactitud la tarea de la dictadura en el hecho de que las privatizaciones pudieron realizarse casi sin ninguna oposición? ¿Qué respuestas se pueden encontrar para entender porqué el pueblo argentino no salió a defender lo que habían conseguido sus padres y abuelos? En este punto es pertinente agregar (en momentos en donde se acaba de sancionar una nueva ley de medios) que la campaña mediática que acompañó el proceso de privatizaciones fue una pieza clave

para dispersar a los trabajadores y al pueblo en general. Haciendo referencia específica a la petrolera estatal, gran parte de la prensa colaboró a que se implantaran una serie de mitos en torno a YPF (y a las empresas estatales en general). Entre ellos, lo sobresaliente fue: que era una petrolera que daba pérdidas, que sus trabajadores gozaban de privilegios, que debía terminarse con el monopolio estatal (lo cual aseguraría la caída de los precios de combustibles, la ampliación del horizonte de reservas, la generación de puestos de trabajo, etc.). En base a observaciones estadísticas pudo constatarse todo lo contrario, quedando expuesto el intencional manejo de diferentes variables a la hora de su venta. A este respecto, también, es ejemplificador el siguiente testimonio de un ex trabajador de la empresa:

“la otra parte de la clase trabajadora que no tenía todas esas cosas en vez de estar en contra de la privatización y de regalar una empresa estatal, estaba a favor porque decían “si ustedes tienen este privilegio por qué yo no”. Entonces teníamos la empresa en contra, el Gobierno en contra, parte de la sociedad en contra (...).¹³

Justamente, fue un momento histórico que requería de la unidad del campo popular para frenar este avance sobre los bienes comunes de nuestro país, para frenar la enajenación de nuestra historia y de nuestro trabajo. Existen incontables ejemplos en la historia argentina y universal en donde la acción colectiva de diversos grupos sociales frena el avance de ciertas políticas adversas a los intereses de las mayorías.

Este escenario de desinterés y apatía por un proyecto colectivo se vio interrumpido en las rebeliones sociales de Diciembre de 2001. Este fenómeno se ha analizado desde distintas perspectivas, en general se polarizan en posiciones que entienden que ese fenómeno fue efímero y que sus secuelas quedaron en el pasado (“la clase media salió a

¹³ CORTESE, Carmelo, op.cit., pág. 97

la calle porque le tocaron el bolsillo”) y, aquellas posturas, más acordes al análisis que se pretende realizar, que entienden que los procesos sociales son justamente eso, *procesos*, que se abren pero que no tienen un fin absoluto o definitivo. De este modo se entiende el desarrollo histórico, de una manera dialéctica, que entrelaza los momentos de la historia.

Sin embargo, mas allá de estas consideraciones analíticas, fue un hecho concreto que gran parte de la sociedad salió a la calle en aquel Diciembre. El sistema tambaleó y lo mismo ocurría (con las sabidas diferencias de espacio y tiempo) en otros países de Latinoamérica. Es lo que Gramsci entiende como *crisis orgánica*¹⁴. Este tipo de crisis abarca al Estado en su conjunto y a la clase dirigente que ve quebrada su hegemonía y, al esquema de partidos políticos tradicionales. Vastos sectores sociales se separan de los partidos políticos tradicionales; en 2001 el PJ y la UCR quedaron expuestos y fueron el blanco de las críticas y de los ataques de los sectores subalternos. Sin embargo, ese tipo de proceso que se abre con una crisis hegemónica u orgánica no necesariamente se resuelve en una mejora de las clases subordinadas. El agrietamiento de la hegemonía puede derivar también en una recomposición de la misma, a través de un nuevo o reformado planteo hegemónico. Queda claro que las situaciones coyunturales son muy diferentes a partir del 2001, que constituyó un punto de inflexión. Pero a pesar de esto y de una manera más abstracta y general se considera que la posibilidad de cambio abierta en aquel momento fue recapturada por los sectores dominantes. Esto, por ejemplo, puede verse más concretamente en la composición del parlamento argentino, atestado de mayorías políticas tradicionales. ¿Cómo puede concebirse esto? Siguiendo a Gramsci, se entiende que la tarea de las clases dirigentes por hegemonizar el sentido común (que

¹⁴ PORTANTIERO, Juan Carlos, *Los usos de Gramsci*, pág. 50-51

se enraíza en la idea de que no hay otro sistema posible, que el sistema capitalista es el único en donde podemos vivir) ha sido eficazmente lograda.

En este sentido será de suma importancia el aprovechamiento de los espacios de poder por parte de los intelectuales para denunciar y criticar estos postulados. Esta propuesta se dirige en esa línea, comprendiendo que toda ocasión es importante para aclarar y explicar las características históricas y “no naturales” de nuestras sociedades, que el sistema capitalista es el que debe ser comprendido en su funcionamiento y criticado en consecuencia.

En los siguientes capítulos se abordarán específicamente estas determinaciones históricas en el complejo petrolero nacional y provincial.

CAPITULO 2

RECURSOS PETROLEROS, GESTIÓN Y RENTA

En el presente capítulo se realizará una descripción de la actualidad de los recursos petroleros en Argentina y sus particularidades en Mendoza. Así mismo, se verá el destino de la producción petrolera, consignada en su mayoría a la exportación. A continuación se tratará brevemente el tema de reservas petroleras con las que cuenta el país y se presentará la oposición de la gestión estatal del recurso frente a la privada. Por último, se abordará el concepto de renta petrolera para finalmente observar como ésta se distribuye en el país.

2.1 Actualidad de los recursos hidrocarbúferos

Tomando como referencia informes recientes de la CEPAL¹⁵, se pudo observar que la producción de petróleo en Argentina viene en franco retroceso. Durante el período 1999-2006 pudo constatarse que la misma descendió un 16%, mostrando mayor contracción para fines del período (6 y 5% para 2004 y 2005, respectivamente). Muy pocas son las empresas que controlan los hidrocarburos en el país: Repsol, Pan American Energy y Petrobras manejan casi el 70% de la producción nacional, aunque la posición más privilegiada la posee claramente Repsol.

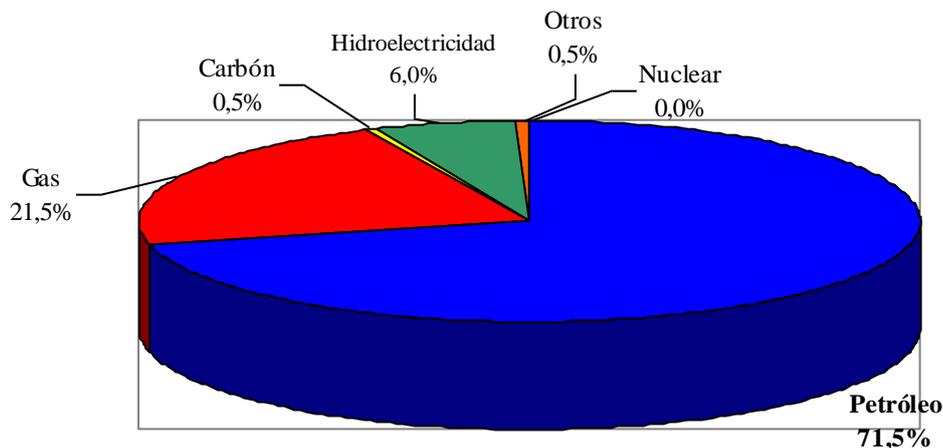
La contracara es la gigantesca pérdida de volúmenes de producción en manos del Estado argentino. Si se realiza el análisis en una línea más extensa de tiempo, las cifras

¹⁵ CAMPODONICO, Humberto, “Renta petrolera y minera en países seleccionados de América Latina”, pág. 33

son absolutamente opuestas. En la década del 30 (en los comienzos del desarrollo petrolero nacional), los volúmenes de producción que manejaba el Estado, a través de YPF o por medio de contratistas, rondaban casi el 90%. Sólo un escaso 10%, entonces, era dejado en manos de empresas privadas.

Constatando los datos del año 2007 se pudo observar que, a nivel nacional, Mendoza aportó el 15% de la producción petrolera, luego de Neuquén, Santa Cruz y Chubut. En la matriz energética nacional el sector petróleo representó el 40% y el gas el 46%. En la provincia estos porcentajes se invirtieron, el mayor peso lo poseyó el petróleo con el 71,5% y el gas representó sólo el 21,5%¹⁶. Es decir, la provincia exhibe su matriz energética como profundamente dependiente del petróleo, lo que la pone en una situación muy vulnerable y riesgosa en función de los acuciantes momentos que presenta la energía en el mundo, y específicamente en el país y la provincia.

Gráfico 1: Matriz energética provincial



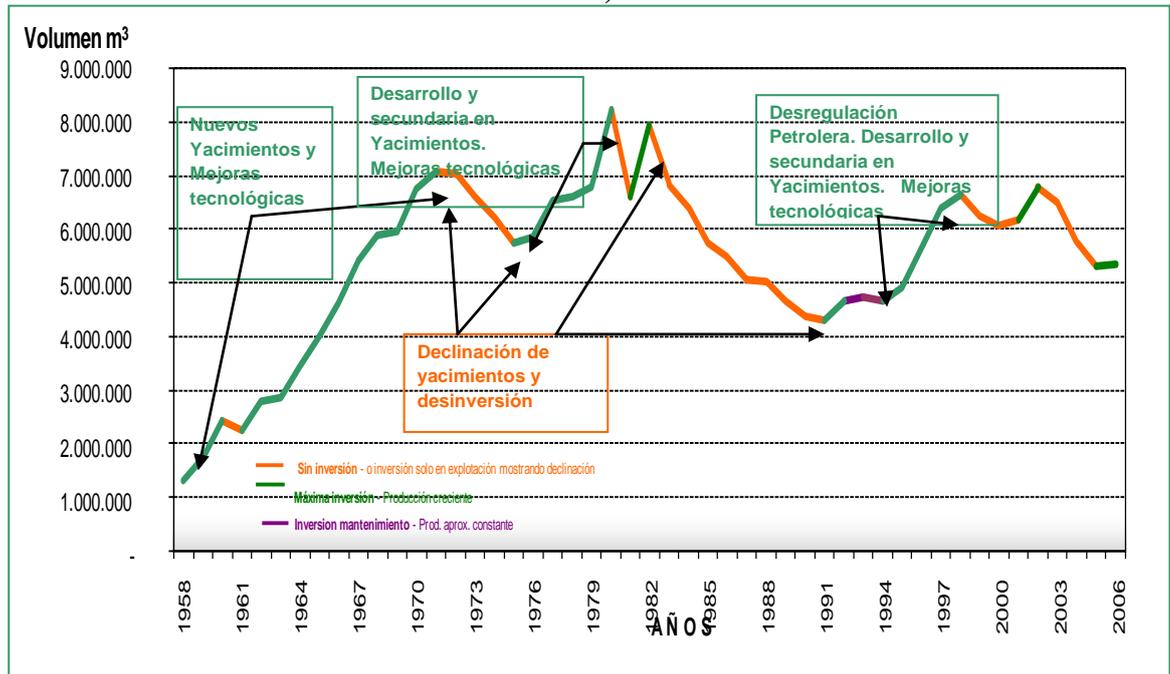
Fuente: Dirección de Petróleo, Gobierno de Mendoza. Datos para 2007.

¹⁶ Programa general de Exploración Provincial Mendoza Ronda -2007.

La participación de los hidrocarburos en el Producto Bruto Geográfico ha ido en aumento. Para el año 2006, los hidrocarburos aportaron a la economía provincial el 24,5% del mismo. Se extrajeron 5.278.482m³ de petróleo, lo que significó en regalías petrolíferas casi 500 millones de pesos. El sector “Explotación de Minas y Canteras” representó el 16% del PBG, pero si se desglosa este porcentaje se puede observar que el 97,7% correspondió a la “Extracción de petróleo y gas natural y Servicios Conexos”. Por otro lado, la “Refinación de petróleo y petroquímica” significó el 55,7%, dentro de la industria manufacturera.

Específicamente es Malargüe (con el 58,3%) el departamento que más contribuye a la producción de Mendoza. Según el Programa General de Exploración de la provincia, Mendoza posee 1725 pozos productivos de un total de 2352 pozos totales. El orden de importancia de los yacimientos según la cantidad de petróleo extraído es el siguiente: Barrancas (58%), Papagayos (19%), Río Blanco (13%), Potrerillos (5%), Las Cabras (4%) y otras formaciones (1%).

Cuadro 2: Tendencia histórica de la producción de petróleo en Mendoza (1958-2006)



Fuente: Programa general de Exploración Provincial Mendoza Ronda -2007.

Cuadro 3: Producción de petróleo en Mendoza (1999-2008)

<i>Año</i>	<i>Volumen en m³</i>
1999	6.228.401
2000	6.042.966
2001	6.143.955
2002	6.772.137
2003	6.444.701
2004	5.726.051
2005	5.302.305
2006	5.278.482
2007	5.514.268

2008	5.790.171
Promedio 1999/2008	5.924.344

Fuente: Subdirección de Regalías- Ministerio de Hacienda-Gobierno de Mendoza

Analizando estos dos cuadros en conjunto se puede observar lo siguiente: la máxima expansión de la producción se produjo en durante toda la década del 60. Luego, durante los 70, vinieron años de inestabilidad (fundamentalmente debido a la crisis de los precios del petróleo en 1972) con períodos de recuperación a mitad de la década, para volver a caer a partir de los años 80. Esto, poco a poco va convirtiéndose en una tendencia a la baja (mostrando breves periodos de recuperación que no alcanzan a llegar a los valores registrados en los años 60). Puede observarse también, más detalladamente, la baja de la producción en los momentos posteriores a la privatización del recurso (Cuadro 2).

En función de esto se concluye que el aumento de la participación de los hidrocarburos en la economía provincial tiene poco que ver con inversiones para aumentar y mejorar la producción. Se explicaría más bien por coyunturas directamente relacionadas con los precios internacionales del petróleo. Durante los años 1999-2006 los precios de la cesta de crudo argentino pasaron de 16,7 a 43,2 U\$\$, una suba de 160%.

En definitiva, las empresas aprovecharon (y aprovechan) el tradicional esquema de “ventajas comparativas” que presenta la Argentina, y conciben al petróleo como uno más de los productos primarios de exportación. Justamente este recurso, que podría ser la clave fundamental para un desarrollo industrial basado en la generación de valor agregado, es igualado a las tradicionales exportaciones primarias del país y como

consecuencia, desechado su valor estratégico real. Esto solo viene a reforzar la primarización de la economía argentina y su dependencia del exterior.

Frente a un contexto caracterizado por el dominio de grandes compañías que controlan pivotes fundamentales del desarrollo de innumerables países, entre ellos el petróleo, es necesario saber cómo ciertos aspectos (destino de la producción petrolera, las reservas y los trabajos de exploración, etc.) se manejan en nuestro país.

Una porción importante del petróleo producido en el país y en la provincia se exporta. Las exportaciones de Argentina en el año 2007 significaron 40.000 millones de dólares, de los cuales 5.400 millones, es decir el 14%, se debieron al rubro Combustibles y Energía.

Específicamente en la provincia el mismo rubro viene, desde la última década, ganando terreno dentro las ventas al exterior. Puede observarse un aumento sostenido desde 1996, llegando a representar casi el 50% entre 2000 y 2002. Desde ese año se implementa en el país un régimen de retenciones a las exportaciones de crudo que influyó en las mismas y en la baja de la producción, sin embargo su participación en la economía provincial presenta un aumento constante debido a los elevados precios de exportación. En el 1er semestre de 2008 las exportaciones del rubro significaron un 15% del total en valor FOB y un 27,2% en peso neto¹⁷. De esta manera se concluye que no existe crecimiento petrolero, sino crecimiento de valores monetarios por incremento del valor unitario de la mercancía petróleo. En cuanto cayó el precio se desnudó la situación. Además la baja real en la producción energética es un indicador que desnuda las falencias del modelo de crecimiento industrial adoptado.

¹⁷ CORTESE, Carmelo (Director de Proyecto): "Propiedad y Explotación de los recursos hidrocarburíferos: la apropiación de la renta petrolera. Alternativas y debates hoy", pág. 93

Esta situación puede ser entendida de maneras muy diferentes. Ciertos sectores empresarios (representados por ejemplo, por la Bolsa de Comercio de Mendoza) analizan este escenario como perjudicial para el desarrollo empresario. Consideran que las retenciones son “muy” altas y que son la causa directa del desaliento de la producción en la provincia. *“En materia de exportaciones la performance (del sector petrolero) ha sido paupérrima, con una caída del 59% en seis años. Y peor al tener en cuenta que durante el año pasado se han alcanzado precios internacionales record, es decir, la caída en ventas medidas en volúmenes ha sido mucho mayor. ¿Cómo puede ser que, con dólar alto y precios internacionales record, este sector haya tenido tan pobre performance?”*¹⁸. Se inscribe en esta concepción el enfoque del actual gobierno provincial: promover inversiones petroleras, generar excedentes exportables, garantizar la sustentabilidad de las actividades petroleras, deben ser los ejes que guíen la política hidrocarburífera que lleve adelante la provincia en los próximos años. Declaraciones que apuntan directamente a garantizar el funcionamiento de las empresas, pero que nada dicen de *garantizar* ciertas cuestiones básicas a la población.

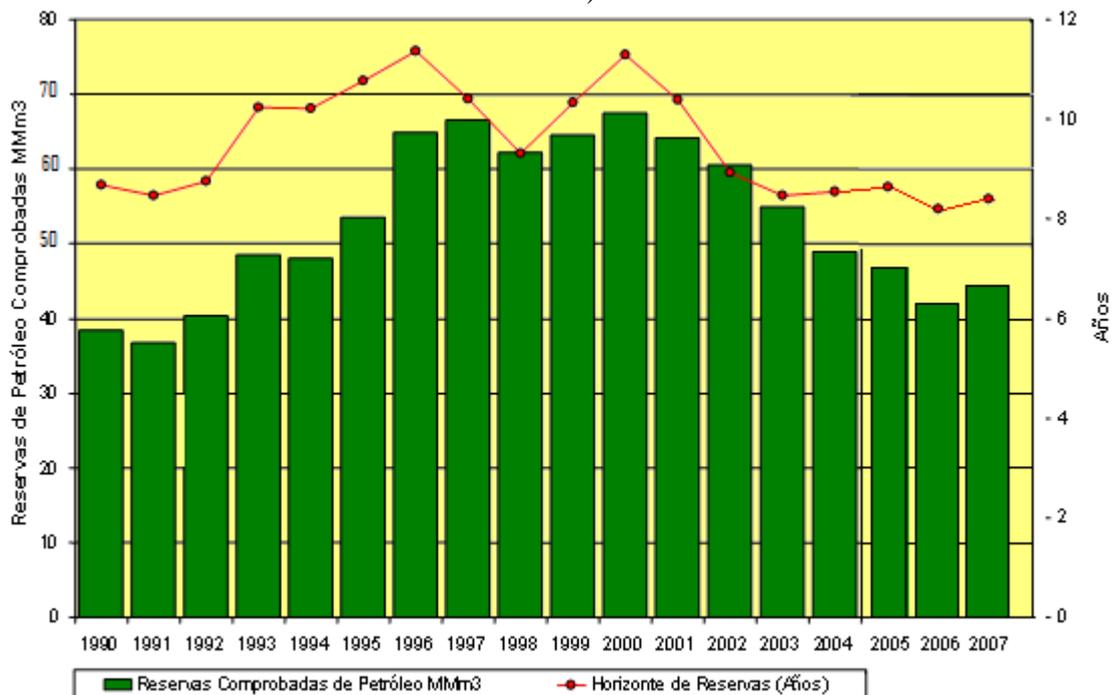
Sin embargo, puede realizarse un análisis que se sitúe desde una perspectiva crítica. En función de que son las empresas privadas las que debieron (y deben) hacer las inversiones necesarias para desarrollar el complejo hidrocarburífero, ya que se comprometieron por ley a hacerlo, el Estado no debe salir al salvataje de estas o no debe, por lo menos, facilitarles aún mas el camino. Por el contrario, el régimen de retenciones (a la luz de las exorbitantes ganancias que obtienen las privadas) resulta todavía exiguo para revertir la política de exportaciones que lleva adelante la mayoría

¹⁸ Ibidem, pág. 93

de las empresas y resulta insuficiente, también, frente al alarmante escenario energético mundial.

En referencia a lo anteriormente expuesto, un tema obligado es el de las reservas petrolíferas (relación reservas/extracción). En el siguiente cuadro se observa claramente el descenso de las mismas desde el año 1990.

Gráfico 2: Horizonte y reservas petrolíferas de Mendoza (1990-2007)



Fuente: Dirección de Petróleo - Subsecretaría de Hidrocarburos, Minería y Energía, Gobierno de Mendoza y Secretaría de Energía de la Nación.

El punto de inicio de esta serie concuerda con el arribo de la gestión privada a los recursos petrolíferos del país. Si bien no se cuenta con más variedad de datos para el análisis de la provincia, estos pueden estimarse siguiendo las tendencias nacionales.

Los períodos en donde se verificaron aumentos de las reservas no se derivaron de más inversiones en exploración ni en la mejora de técnicas de recuperación secundarias, sino que respondieron a la manipulación deliberada de las mismas, sea por consultoras o por las mismas empresas. Baste mencionar que, en 1990 la consultora Gaffney, Clines y

Asociados, realizó un recálculo de las reservas de YPF antes de su privatización (esto, entre otras cosas, repercutió directamente en el precio de venta de la empresa). Curiosamente, luego de concretada la venta de la empresa y una vez que las reservas pasaron a manos privadas, éstas vuelven a recomponerse. *“En efecto, en 1992, tan solo dos años después, las reservas declaradas aumentan casi un 20%, recuperando la mayor parte de la caída sufrida en 1990”*.¹⁹

El horizonte de reservas ha caído desde la llegada de Repsol a la Argentina. En el año 1988 contábamos con un horizonte de casi 14 años de reservas de petróleo, en 2004 éste se había reducido a 9 y, en el 2005 a 8 años. Como se observa en el gráfico N° 2, el horizonte de reservas de Mendoza concuerda con los datos nacionales.

Se concuerda con Mansilla en la única conclusión posible respecto de este proceso: “Argentina está perdiendo cada vez mas riqueza natural sin reponerse”. En este sentido, vale aclarar que la empresa que está a la cabeza de nuestros recursos energéticos, Repsol, es una de las empresas petroleras que menor tasa de reposición presenta, sólo un 17% de los barriles extraídos. Se hace evidente la estrategia extractiva a corto plazo y el objetivo puesto específicamente en la especulación financiera. Veamos de qué manera lo explica Repsol: *“... no tiene sentido tener reservas por el equivalente a la producción de muchos años, ya que de hacerlo se dedicarían recursos actuales para encontrar un producto que recién podrá extraerse después de una larga espera. Es por ello que, en general, el horizonte de reserva oscila entre 8 y 9 años para el petróleo y entre 12 y 13 años para el gas”*.²⁰

¹⁹ MANSILLA, Diego: “Hidrocarburos y política energética”, pág. 69

²⁰ STURZENEGGER, Federico, “Neuquén: energía para el desarrollo”, pág. 53

El tema de las reservas esta en estrecha relación con el proceso de exploración de nuevos pozos. Antes de realizar cualquier análisis sobre el tema es necesario saber que los pozos se clasifican en:

- *De exploración*: perforaciones realizadas para buscar nuevas reservas, con un riesgo minero muy alto dado que se realizan únicamente sobre informes de compatibilidad geológica.
- *De avanzada*: realizadas con el objetivo de delimitar la reserva en las zonas donde, gracias a los pozos de exploración, se conoce la existencia de hidrocarburos. Su riesgo minero es medio (un 50% de estos pozos resulta productivos).
- *De explotación*: se encargan de extraer el petróleo de zonas ya delimitadas, donde se tiene la seguridad de la existencia de petróleo. Su riesgo minero es muy bajo.²¹

En años de gestión estatal la tarea de exploración era fundamental, ya que la concepción de todo el complejo petrolero era diferente, guiada por un sentido estratégico (por ejemplo en el año 1983, YPF exploró la mayoría de un total de 133 pozos). Si comparamos con datos de la gestión privada, el panorama es inquietante teniendo en cuenta que sin las tareas de exploración no habrá sustentabilidad del recurso y tendremos nuestro futuro confiscado. Los pozos de exploración pasaron de representar el 12,1% (98 pozos) en 1989 a 5,2% (62 pozos) en el 2005; mientras que los de explotación pasaron de 73,8% en 1989 al 86% en 2005. Desde la transferencia a los privados los pozos que más caen, justamente, son los de exploración, mientras que los

²¹ MANSILLA, Diego, óp. Cit., pág. 74

de avanzada se mantienen y los de explotación crecen. *“Un aumento en los pozos de explotación sólo significa un uso más intensivo de una reserva ya conocida, si no está acompañada de una mayor inversión exploratoria que permita la reposición de los volúmenes extraídos”*²².

Esto no deja ninguna duda respecto de la estrategia de Repsol en Argentina. Su accionar depredatorio del recurso es evidente: los trabajos de exploración han sido escasísimos, por tanto la búsqueda de nuevas reservas no está en sus objetivos; ha sobreexplotado los pozos perforados por YPF y exporta gran parte de su producción. Quedó claro, entonces, que las inversiones de la empresa se dirigen al corto plazo, con un riesgo minero mínimo y netamente extractivas.

¿Cuál ha sido el papel del Estado frente a esto? Casi nulo. Ha dado todas las prerrogativas a las empresas privadas para que controlen el nivel de reservas, la producción, la exploración, la comercialización, etc. y los controles son absolutamente acotados ya que dependen de las declaraciones juradas que deben presentar los privados. Al respecto, no quedan dudas respecto del inexistente compromiso empresario con el pueblo argentino.

El sustento de este accionar estuvo en el cambio rotundo que se produjo sobre el papel de los hidrocarburos en el desarrollo nacional. De representar un recurso estratégico para la Argentina, se lo transformó en un commodity exportable. Todas las bases de sustentación del recurso (la propiedad, la explotación y la apropiación de la renta) fueron transformadas de raíz. La bisagra dentro de la historia de nuestros recursos petroleros fue el proceso privatizador, por lo tanto se puede rastrear un antes y un después dentro de todo el complejo hidrocarburífero argentino.

²² *Ibíd*em, pág. 74

2.2 Acerca de la gestión petrolera

Cuando se habla de modalidades de explotación se hace referencia a la gestión del recurso. Gran parte de la historia del petróleo en la Argentina estuvo dirigida por la acción estatal. Yacimientos Petrolíferos Fiscales fue creada en 1922, aunque los trabajos de explotación petrolera fueron anteriores, se registran desde 1907. La influencia de un sector nacionalista del ejército fue fundamental, entendía que el desarrollo petrolero era esencial para impulsar la industria nacional y alcanzar, de esta forma, la soberanía. Es por todos conocida la incansable lucha del Gral. Enrique Mosconi (entre otros) en este sentido.

Lograr el autoabastecimiento frente a las importaciones y desplazar a las compañías extranjeras concesionarias del recurso fueron los dos objetivos centrales a la hora de la creación de la empresa estatal. El proceso mediante el cual YPF logró posicionarse con más fuerza en el mercado petrolífero argentino no fue fácil y se concretó con el pasar de los años.

En la década del '30, mediante la ley N° 11.668, se consiguió ubicarla en igualdad de condiciones con respecto a las empresas extranjeras. *“YPF había desarrollado (...) una enérgica política de competencia en la venta de nafta y de subproductos del petróleo con los trust e impuso a éstos (...) la rebaja y la uniformidad del precio de la nafta en todo el territorio”*²³.

Luego, con el advenimiento del peronismo y la fuerte presencia estatal del período, YPF llegó a manejar el 60% del mercado interno. Aunque es importante decir que la

²³ GARCÍA MOLINA, Fernando, “Petróleo argentino: del nacionalismo a la privatización”, Diario Página 12-Suplemento Grandes Debates Nacionales, oct. 2001, pág. 54.

política energética de este gobierno fue ciertamente ambigua. Se embarcó en la difícil tarea de contentar a sectores cercanos al peronismo que propiciaban la “independencia” respecto del capital extranjero y, por otro lado, promover el desarrollo industrial. Fue mas afecto a las empresas mixtas que a la expropiación de empresas privadas, no impuso el monopolio estatal de los hidrocarburos, sino que se limitó a aumentar la producción por parte del estado, objetivo que logró medianamente (entre 1947-1951 el Estado elevó su producción un 22%)

Estos pequeños avances comenzaron a cuestionarse a finales de los '50 con el arribo de las políticas desarrollistas. El capital extranjero fue lentamente ocupando ciertos lugares que el Estado iba abandonando. En 1958, Frondizi implementó una serie de contratos con empresas privadas que iban en dos direcciones: exploración y explotación. Estos contratos tuvieron los efectos buscados inmediatamente: desde 1958 hasta 1962 se perforaron más pozos que en el cuarto de siglo anterior y se consiguió el tan ansiado autoabastecimiento en el mismo año. Pero, a pesar de haber conseguido esta mejora en la performance petrolera, ésta se realizó profundizando la participación del capital internacional.

Posteriormente, durante el gobierno de facto del Gral. Onganía, se continuó con esta política a través de la ley N° 17.319, que otorgó concesiones a los privados inclusive en la plataforma submarina. Los resultados en materia exploratoria no fueron buenos y a comienzos de la década del '70 comenzamos a importar crudo. Esta situación se vio sumamente agravada por la crisis internacional de 1972, que elevó fuertemente los precios del petróleo.

Todo lo anterior constituyó la antesala de la nefasta dictadura de 1976 que da entrada a las políticas de corte neoliberal en el país, y por supuesto los hidrocarburos no fueron

la excepción. Desde estos años pueden rastrearse los primeros intentos de privatización del sector: *“Los 24 contratos de producción formalizados en el período 1976/1983 implicaron la transferencia a las empresas particulares de áreas e instalaciones en pleno funcionamiento y el pago por el crudo a un precio superior al del costo que hubiera tenido YPF de extraerlo por sus propios medios”*²⁴. Además, una cuestión clave fue la de transformar YPF Empresa del Estado en Sociedad del Estado.

Finalmente en la década del `90, a través de la ley 24.145: “Federalización de Hidrocarburos. Transformación Empresarial. Privatización del Capital de YPF SA. Creación del Patrimonio Desafectado de Yacimientos Petrolíferos Fiscales”, se ejecutó la transferencia del recurso a los privados. A partir de este momento se consumó *“la nueva gestión de los hidrocarburos argentinos (desde la exploración –“upstream”– hasta la comercialización –“downstream”–) totalmente privada, netamente oligopólica y con un alto grado de extranjerización”*.²⁵

Las propias palabras del ex presidente Menem explicitan su pensar al respecto de los recursos **no renovables** del país: *“si se quieren quedar con el petróleo bajo tierra, es una cuestión que yo no comparto, pero desde ya les estoy diciendo que se está experimentado con vehículos que andan a agua (...) un hombre de una villa de emergencia de Córdoba inventó un motor que funciona a agua, con la separación del hidrogeno del nitrógeno”*.²⁶ Estas declaraciones sólo demuestran el cinismo con el que se trató semejante e importante tema.

Las gestiones estatal y privada se presentaron nítidamente opuestas. En los años de YPF el sector energético estuvo al servicio del desarrollo nacional. El accionar de la

²⁴ MANSILLA, Diego, óp. cit., pág. 58.

²⁵ CORTESE, Carmelo, óp. cit., pág. 19

²⁶ MANSILLA, Diego, óp. cit., pág. 80.

empresa se volcó a lo largo y ancho del país. Las palabras del ex Secretario de Energía, Gustavo Callejas, pueden dar cuenta del valor con el que contábamos: “...*todos los caminos nacionales y provinciales, todas las redes de gasoductos troncales y secundarios, todas las represas hidroeléctricas existentes (incluido la mitad de Yacretá), todas las líneas troncales de energía eléctrica, los tres polos petroquímicos existentes, los cuarenta años de reservas de gas y los veinticinco años de reservas de petróleo y la totalidad de las infraestructuras empresarias, fueron pagadas por el petróleo. Sin olvidar que sobre los valores de surtidor también el Tesoro Nacional se beneficiaba -muy en exceso- con el ITC (Impuesto a los Combustibles), las Cajas de Jubilación con un impuesto específico, las demás empresas estatales y privadas con precios y condiciones de venta más que favorables y los argentinos teníamos asegurado el acceso y la permanencia a los servicios públicos energético*”²⁷.

El sustento de la empresa estatal estuvo en la concepción del petróleo como un bien estratégico y no renovable. En este sentido, la gestión fue nacional, comprometida, racional y sustentable. La renta petrolera estuvo volcada a la mejora del complejo industrial y a la población en general. Ésta, era considerada usuaria de un servicio público que debía prestarse sin excepciones. Sus trabajadores y profesionales eran respetados y gozaban de todos los beneficios de su trabajo. Y no sólo esto, porque como se expresó en el capítulo 1, la pertenencia a la empresa generaba sentimientos de confraternidad, solidaridad y afecto entre los trabajadores y para con YPF. El hecho de haber podido superar los aspectos meramente técnicos del proceso de trabajo constituye un gran logro de la gestión estatal, que no puede verificarse en la privada.

²⁷ CALLEJAS, Gustavo: “Dos modelos energéticos, la apropiación de la renta y el falso federalismo” pág. 3.

Fue una de las más importantes empresas con las que contó el Estado y el pueblo argentino y fue también, modelo para la creación de otras compañías estatales de la región. Cientos de pueblos fueron fundados gracias al accionar de YPF en el interior del país: Comodoro Rivadavia, Plaza Huinul, Caleta Olivia, etc. En estos lugares creó miles de puestos de trabajos, escuelas, hospitales, lugares de esparcimientos como cines, etc. Básicamente eran comunidades que existían por y para la petrolera estatal. Las imágenes de abandono en el que han quedado estas poblaciones luego de la venta de la empresa, ejemplifica lo importante que fue su existencia.

La llegada de la gestión privada subvirtió todos estos históricos pilares. El petróleo se convirtió en una mercancía más para la exportación, a la par, por ejemplo, de carnes y granos. Se instaló un modelo de gestión que no entiende al proceso petrolero como servicio público (*clientes* en lugar de usuarios); que fija sus precios según los vaivenes internacionales y no en función de sus costos; que no se preocupa por sus reservas; que opera en el corto plazo y que sólo busca maximizar su rentabilidad y pasa por alto las inversiones. Un agravante importante en este sentido es la extraordinaria infraestructura (plantas procesadoras, destilerías, gasoductos, etc.) que creó YPF y que Repsol aprovechó desde su llegada. Llevó adelante su magnífico negocio de comenzar a producir sin invertir.

Por otro lado, las formas de contratación de su personal son netamente flexibles, la mayoría posee contratos temporarios y terceriza muchas de sus actividades. La atomización de toda la masa de trabajadores fue fundamental para la privatización. La destrucción del aparato sindical que se produjo en los '90 colaboró en este sentido y actualmente los trabajadores de Repsol están sindicalizados, en su mayoría, por rama de actividad.

*“El Estado perdió la capacidad de decidir sobre nuestros recursos naturales, sus rentas y sus usos, sobre la planificación y la calidad de los servicios públicos; en fin, cedió soberanía nacional entendida como capacidad para ejercer el dominio efectivo sobre el patrimonio de la nación”.*²⁸

2.3 Renta petrolera

Para comprender la importancia de la captación y distribución de la renta en el país y en la provincia, es necesario primero hacer algunas reflexiones teóricas sobre el concepto de renta.

Resulta conveniente indagar en las consideraciones respecto del concepto de renta que han realizado los autores de la economía política clásica, ya que no existe un acuerdo unánime en torno al mismo. Así, el punto de partida en el pensamiento clásico está dado por la distribución de los ingresos que determinan la acumulación y por esos ingresos derivados de los factores intervinientes en el proceso de producción: de esta forma la renta es el ingreso por la propiedad de la tierra (o cualquier otro recurso natural escaso).

La economía clásica considera que las diferentes productividades del trabajo humano dan origen a la renta. Así mientras que el trabajo humano puede volverse más productivo con ciertas herramientas o maquinaria, no ocurre lo mismo con la tierra, una mina o un pozo petrolero.

David Ricardo la definió de esta manera: *“aquella parte del producto de la tierra que se paga al terrateniente por el uso de las energías originarias e indestructibles del suelo”*²⁹. Esta propiedad que él llamó “originaria e indestructible” de un recurso natural no renovable, como la tierra, supone la obtención de superbeneficios (o plus ganancias)

²⁸ CORTESE, Carmelo, óp. Cit., pág. 24

²⁹ DAVID, Ricardo, citado por MANSILLA, Diego, óp. Cit., pág. 103.

por encima de la ganancia media o normal obtenida por los capitalistas. Es decir, se producen dos cuestiones a la misma vez: por un lado, la existencia de bienes limitados en el espacio y no reproducibles (tierra, minerales, etc.) y por el otro, la apropiación privada de esas fuerzas naturales. Ricardo hablaba sobre la renta diferencial. *“En este sentido, afirmaba que la tierra obtiene “diferencia en la renta” por las condiciones específicas del suelo, por su calidad, por las diferentes fertilidades y por la existencia de un propietario (diferente del capitalista)”*³⁰.

La renta diferencial es entendida como la diferencia entre el precio de producción individual de las mejores tierras (o pozos petroleros) en calidad y ubicación, y el precio de producción de las peores tierras. Esta renta es una ganancia extraordinaria por encima del costo de producción, que no entra en el proceso general de “promediación” de la tasa de ganancia del capital.

Posteriormente vendrán las reformulaciones de Carlos Marx respecto del concepto. Lo determinante es la propiedad privada, ésta es la limitación de los recursos naturales. De esta forma la renta existe por la apropiación privada de un recurso, y no por las diferentes productividades ni por una “cuestión natural”. *“Donde quiera que las fuerzas naturales son monopolizables y aseguran al industrial que las emplea una ganancia excedente (...) nos encontramos con que la persona que por su título sobre una porción del planeta puede alegar derecho de propiedad sobre estos objetos naturales se apropia de esta ganancia excedente (...) en forma de renta”*³¹.

³⁰ CORTESE, Carmelo, óp. Cit., pág. 25

³¹ MANSILLA, Diego: **“Una aproximación al problema de la renta petrolera en Argentina (1996-2005)”**, pág. 2

Lo que iguala a todas las mercancías es su reproducibilidad. Sin embargo, no ocurre lo mismo con los recursos naturales, y la consecuencia de esta especificidad es la obtención de una renta extraordinaria.

De esta manera, en condiciones de explotación capitalistas además de la renta diferencial, aparece una renta absoluta o de monopolio. *“Es la diferencia entre el precio o valor de mercado del producto y el precio de producción general (determinado por las peores condiciones). En ese caso, aún la peor tierra (o el último yacimiento) paga una renta que es exigible como “un derecho del monopolio de propiedad sobre el recurso limitado e irreproducible objeto de la explotación”.*³²

Aplicando estos conceptos al campo de los hidrocarburos, se entiende que la Renta Diferencial es justamente, la diferencia entre los precios de extracción de cada yacimiento en particular y el precio del “pozo marginal mundial” (el de mayor costo). Por su lado, la Renta Absoluta de Monopolio se refiere a la diferencia entre el precio internacional y el precio del pozo marginal mundial, que la obtienen todos los pozos, inclusive aquellos sin renta diferencial.

Pero existe una cuestión clave a la hora del análisis de la renta petrolera: los precios a nivel global están lejos de fijarse por cuestiones económicas. Al representar el petróleo un bien escaso y estratégico las condiciones de negociación que plantean las grandes potencias, tienen que ver más con decisiones de carácter político-estratégico que con el “libre mercado” o con el precio del pozo marginal mundial.

Sin embargo, además de la escasez física o institucional (la propiedad, entre otras) encontramos otros aspectos que influyen en los precios de los hidrocarburos. Efectivamente, el petróleo no escapa a la especulación financiera mundial. Al

³² CORTESE, Carmelo, óp. Cit., pág. 26

transformarse en una commodity, los títulos o derechos sobre éstas se vuelven objeto de negocios especulativos, trasladando sus efectos y consecuencias a la economía real. A esto pueden sumársele otros factores igualmente importantes como la lucha por controlar las fuentes de reservas (invasión norteamericana a Irak), los elevados costos de hallar fuentes energéticas alternativas, etc.

Entonces, los términos de la negociación y los precios del recurso no reflejan condiciones de un mercado competitivo, sino que están asociados a diversos factores (de naturaleza política) que finalmente logran alejar el precio de los costos de producción. Por tanto, la formación de la renta no es una cuestión que surge naturalmente y, se le suma el plus de que es un recurso que se presenta claramente heterogéneo, es decir, cada país (y cada pozo específicamente) tiene sus propios costos de explotación-extracción y de producción transformación.

2.4 ¿Cómo se distribuye la renta petrolera?

El desarrollo petrolero en el país estuvo basado en la apropiación de la renta por el Estado nacional y los provinciales. El incentivo puesto en toda la cadena productiva (exploración, perforación, descubrimiento de reservas, extracción y producción) fue sobresaliente en el período estatal. Como se explicó anteriormente, estos parámetros fueron anulados por la gestión privada. El hecho de ceder la autoridad estatal en materia hidrocarburífera significó un gran retroceso para todo el complejo petrolero de Argentina. A pesar del impacto inicial dado por la explotación de pozos (ya perforados por YPF) que aumentaron la extracción, el aporte de los privados en materia exploratoria, en I&D y en perforación fue nulo. De lo que se concluye que *“la formación de la renta originada en la limitación de las cantidades (reservas) reconoce una causalidad endógena a las estrategias de empresas privadas que maximizan*

beneficios de corto plazo, rehuendo el hundimiento de inversiones en investigación, exploración, perforación y descubrimiento de reservas”³³.

La apropiación de la renta petrolera implica la participación de diferentes actores a lo largo de todo el proceso, desde la producción hasta la comercialización. Así, siguiendo el esquema propuesto por Mansilla³⁴, se pueden visualizar 4 grandes protagonistas:

- *Estado Nacional:* Históricamente fue YPF quien se apropiaba y distribuía una gran porción de la renta petrolera. Cuando la administración privada se hace cargo del recurso, el Estado argentino abandona el manejo de tal importante ingreso. A partir del año 2002 (Duhalde) comienza un tibio proceso para recuperar parte de ese espacio cedido, a través de un esquema de retenciones a las exportaciones. La alícuota (que ha ido en aumento con los años) se dirige a las cantidades exportadas y no la porción de la renta apropiada, ya que los privados han disminuido los volúmenes de crudo para exportación y han elevado, a su vez, la exportación de naftas. Para el crudo se llega a un máximo del 55% para cuando el precio internacional alcance los U\$S 100 el barril. Por su parte las naftas no tributaron hasta el 2004; primero se les impuso una retención del 5% y desde el 2007 rige entre un 45-47% cuando el m3 de nafta para petroquímica supera los U\$S 352. Además de las retenciones, el Estado también captura renta por medio del impuesto a las ganancias (35%).
- *Estados Provinciales:* El porcentaje y el sistema de regalías se estableció durante la presidencia de Agustín Justo y fue el Estado Nacional el que las concedía a las provincias productoras. El porcentaje es del 12% del valor del petróleo extraído y su forma de liquidación ha variado con el tiempo. Desde 1989 las regalías se

³³ CORTESE, Carmelo, óp. Cit., pág. 28

³⁴ MANSILLA, Diego, op. cit., pág. 104

calculan una vez realizadas las retenciones y otras deducciones. A partir de la federalización de los hidrocarburos, son las mismas provincias productoras las que cobran las regalías a las empresas privadas. El porcentaje no ha variado mucho, sigue rondando el 12%.

- Refinadoras/Consumidores: A nivel teórico encontramos dos situaciones al respecto: la renta petrolera sería apropiada totalmente por las refinadoras si los subproductos del petróleo se venden a precios internacionales. Si, por el contrario, se venden en el mercado interno trasladando los menores costos, la renta sería apropiada por los consumidores. En nuestro país ocurre que los precios de los combustibles son inferiores al precio internacional pero muy superiores al costo de extracción y refinación mas la ganancia media. En función de los valores de referencia que se tomen (precio internacional/costos internos) serán los consumidores o las refinadoras quienes se apropien de una mayor parte de la renta. Para apoyar este análisis dos cuestiones merecen recalcar. Por un lado, durante la convertibilidad los precios internos de los subproductos superaron a los internacionales. Luego de la devaluación, se produjo lo contrario, los precios internos estaban por debajo de los internacionales, lo que hizo que cierta parte de la renta fuera percibida por los consumidores. Sin embargo, aún en esta situación las refinadoras continúan apropiándose de la mayor parte de la renta porque los precios internos de los combustibles en la Argentina son inferiores a los internacionales, pero superiores a los de algunos países petroleros. A modo de ejemplo: en 2005, Argentina vendía sus naftas a U\$S 0,63 el litro, mientras que Venezuela lo hacía a U\$S 0,06 y Bolivia a U\$S 0,48. Por otro lado, desde 2002 las empresas petroleras exportan combustibles (que

tienen menos retenciones que el crudo), producidos internamente con costos muy bajos, pero vendidos en el exterior a precios internacionales. Este hecho representa, también, un traspaso de renta a favor de las refinadoras.

Recién en el año 2007 este flujo de exportaciones se vio disminuido por el incremento en las retenciones. Cabe aclarar que si bien las retenciones limitan los precios internos, pueden existir otros mecanismos de transferencia (como subsidios directos por ejemplo) que dejan dudas sobre los verdaderos favorecidos. *“En el caso de Argentina ha sido más usual el subsidio a los productores (empresas petroleras y refinerías en este caso), creando una verdadera maraña fiscal de quitas por un lado y reintegros por otro que impide visualizar claramente quien paga y quien se beneficia”*³⁵.

- Empresas petroleras privadas: La mayoría son de origen extranjero, dentro de ellas las más importantes son, como se dijo, Pan American Energy, Repsol, Petrobras. Estas empresas manejan todo el complejo petrolero del país, desde la exploración hasta la comercialización-distribución. La renta de estas empresas puede calcularse como la diferencia entre el precio de venta del petróleo (el internacional para las exportaciones y el interno para el vendido de las refinerías) y el precio de producción (deduciendo retenciones y regalías). Luego de este resultado se aplica el impuesto a las ganancias.

Ahora bien, la renta no se distribuye equitativamente entre estos diferentes actores. Es preciso conocer el monto de la misma para luego estimar de qué manera es apropiada por cada uno de los participantes del proceso.

³⁵ CORTESE, Carmelo, óp. Cit., pág. 31

Así mismo, el análisis de la distribución de la renta petrolera puede realizarse de maneras muy diferentes. A continuación se presentarán, a modo de ejemplo, dos formas de realizarlo: por un lado el tratamiento que le dan las empresas y el Estado y, por el otro, el estudio de Mansilla.

Para el período 1999-2006 Argentina presentó una renta petrolera total de U\$S 40.040 millones, lo que en promedio significó 5.630 millones por año. Mansilla estimó una renta promedio de U\$S 6.535 millones anuales. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) considero cifras similares a las de Mansilla, desde 1999 a 2004 la renta petrolera argentina se multiplicó por tres, pasando de 2.373 millones de dólares a 7.132 millones.

Cuadro 4: Estimado de la renta petrolera en Argentina 1999/2006

Años	Producción (en MMB)	Precio Argentina (en U\$/bl)	Costo de producción (en U\$/bl)	Renta Unitaria (en U\$/bl)	Renta Petrolera (en mill U\$)
1999	287	16	8	8	2.530
2000	272	28	8	20	5.485
2001	280	23	8	15	4.304
2002	276	23	6	17	4.777
2003	270	25	6	19	5.168
2004	255	30	6	24	6.190
2005	243	37	6	31	7.653
2006	241	43	6	37	8.934

Fuente: CORTESE, Carmelo (Director de Proyecto): "Propiedad y Explotación de los recursos hidrocarburíferos: la apropiación de la renta petrolera. Alternativas y debates hoy" (2007-2009)

Si tomamos como referencia los balances de las empresas y los datos de la Secretaría de Energía vemos que *“tienden a sobreestimar la porción de renta apropiada por el Estado y los consumidores, porque el cálculo supone que toda la diferencia entre el precio internacional y el precio interno de los combustibles es apropiado por los consumidores, sin ponderar la diferencia de ese precio con el costo de producción interna”*³⁶.

³⁶ CORTESE, Carmelo, óp. Cit., pág. 34

Cuadro 5: Distribución de la renta petrolera 1999-2006
(en millones de dólares)

Años	Estado		Consumidor		Empresas privadas		Total
	Importe	%	Importe	%	Importe	%	
1999	984	39	0	0	1.546	61	2.530
2000	1.903	35	0	0	3.582	65	5.485
2001	1.833	43	0	0	2.470	57	4.303
2002	1.910	40	751	16	2.116	44	4.777
2003	2.281	44	819	16	2.067	40	5.167
2004	2.689	43	2.130	34	1.371	22	6.190
2005	3.720	49	2.967	39	967	13	7.654
2006	4.166	47	3.408	38	1.360	15	8.934
Total período	19.486	43,3	10.075	22,3	15.479	34,4	45.040
Promedio Anual	2.436	43,3	1.259	22,3	1.935	34,4	5.630

Fuente: CORTESE, Carmelo (Director de Proyecto): "Propiedad y Explotación de los recursos hidrocarburíferos: la apropiación de la renta petrolera. Alternativas y debates hoy" (2007-2009)

Este cuadro muestra que los actores que resignaron parte de su renta fueron las empresas privadas a favor de consumidores y Estado. De un 61% se pasó a 34,4% en apenas 7 años.

Sin embargo, si se observan los datos propuestos por Mansilla (los cuales son considerados mas adecuados para el análisis) los resultados son considerablemente diferentes.³⁷

Cuadro 6: Distribución de la renta petrolera en Argentina 1999-2005
(en millones de dólares corrientes)

AÑOS	Estado Nacional	Estados Provinciales	Empresas Petroteras	Refinerías/ Consumid.	Renta Total
1996	1.587	620	2.322	464	4.993
2000	2.181	880	4.051	338	7.450
2005	3.344	868	4.495	3.293	11.999
Promedio Anual 1996/2005	1.952 29.87%	676 10.34%	3.057 46.78%	850 13.01%	6.535 100

Fuente: CORTESE, Carmelo (Director de Proyecto): "Propiedad y Explotación de los recursos hidrocarburíferos: la apropiación de la renta petrolera. Alternativas y debates hoy" (2007-2009)

En el cuadro nº5 puede observarse que la mayor parte de la renta petrolera es apropiada por las empresas privadas (mas del 45%), en clara oposición con la propiedad y gestión estatal del recurso.

Si bien los periodos de tiempo no coinciden estrictamente, puede realizarse un análisis comparativo en función de observar el porcentaje de renta apropiado por el Estado y la considerable diferencia entre empresas y consumidores.

³⁷ Es conveniente aclarar aquí que en este análisis deben tomarse recaudos ante la diferencia de períodos considerados, la incidencia de retenciones, las metodologías de cálculo, etc.

Cuadro 7: Comparación de la distribución de la renta (en millones de dólares)

	Total Estado		Empresas		Consumidores		Promedio anual
	Importe	%	Importe	%	Importe	%	
Cálculo							
Mansilla	2.628	40,2	3.057	46,8	850	13,0	6.535
Datos							
Secretaría							
Energía	2.436	43,3	1.935	34,4	1.259	22,3	5.630

Fuente: CORTESE, Carmelo (Director de Proyecto): "Propiedad y Explotación de los recursos hidrocarburíferos: la apropiación de la renta petrolera. Alternativas y debates hoy" (2007-2009)

En este cotejo se observa claramente que las cifras "oficiales" otorgan 3 puntos porcentuales más a favor del Estado. Es notoria la diferencia respecto de lo apropiado por las empresas, según la Secretaría éstas perciben 12 puntos menos que lo propuesto por Mansilla y, además, otorga 9 puntos más a favor de los consumidores.

El resultado de todo este proceso es la considerable pérdida de participación del Estado en el control de tan importante recurso para el avance del país. El Estado nacional resulta ser el único actor que puede (y debe) proteger y cuidar a sus ciudadanos, su norte debe estar puesto en brindar servicios públicos para toda su población y no en la exclusiva obtención de renta. Las empresas privadas, por el contrario se dirigen exclusivamente a aumentar sus ganancias, no está dentro de sus objetivos velar por la mejora de las condiciones de existencia de sus "clientes". Si el Estado no toma la decisión política de posicionarse con mas fuerza frente a estas empresas, los que sufriremos altos precios de los combustibles, falta de energía, cortes de luz y de gas, aumento de tarifas, etc., por nombrar algunas de las consecuencias mas

nefastas del abandono de nuestra soberanía energética, seremos la mayoría de los argentinos.

En consecuencia, en el siguiente capítulo se analizarán los efectos sociales, políticos y económicos que trajo aparejado la federalización de los hidrocarburos. Veremos que posiciones pueden asumir las provincias en las negociaciones con las privadas.

CAPITULO 3

PROVINCIALIZACION DE LOS HIDROCARBUROS

En esta sección se examinarán las consecuencias de la federalización de los hidrocarburos tanto para la provincia como al país. Para tener una clara idea sobre el tema es necesario realizar un breve recorrido por la historia de la relación Estado Nacional-Provincias en referencia a la propiedad del recurso, por un lado; y por otro, hacer hincapié en los puntos centrales del proceso legal mediante el cual se va consolidando la provincialización.

3.1 Propiedad de los recursos

En materia hidrocarburífera, Argentina estuvo caracterizada por la tradición hispana que establece la *propiedad estatal* del subsuelo. Esto significa que es el Estado el que gerencia, centraliza recursos y mercados. Por otra parte, la centralización de los recursos bajo la tutela del estado nacional, constituyó un elemento que contribuyó a la unificación del país.

Superando de hecho el tema de la privatización del subsuelo, el liberalismo argentino logró trasladar la discusión al ámbito estatal de dominio: ¿Nación o provincias? Con esta herramienta las elites provinciales podrían aplacar el avance del enemigo principal, el Estado Nacional-gobierno central. Pero es necesario no confundir estas argumentaciones y observar qué objetivos reales guiaban a las provincias. En este sentido, y compartiendo la explicación que hace Federico Bernal³⁸ sobre el tema,

³⁸ Bioquímico y Biotecnólogo de la Universidad de Buenos Aires. Este debate está en su libro “Cien años de petróleo argentino”.

podemos distinguir dos federalismos. Por una parte, un “*federalismo de masas*” que surge como oposición al centralismo porteño y al partido unitario y, por otro, un “*federalismo de opereta*” que fue (y es) utilizado por las elites provinciales para perpetuarse en el poder. De esta manera lo explica el autor: “*Que los hidrocarburos queden en manos exclusivas de las provincias que los contiene (provincialización), como lo hizo la Buenos Aires del siglo XIX con la aduana, es hacer federalismo de opereta, es contribuir a la desintegración territorial y al equivoco de creer que federalismo consiste en el derecho de cualquier gobernador a contraer empréstitos extranjeros, enajenar el subsuelo o hacer de su territorio un feudo inexpugnable.*”³⁹

Podemos rastrear el primero hito de este enfrentamiento entre provincias y nación en la redacción del Código de Minería. En 1862 se le encargó la confección de dicho código al diputado sanjuanino Juan Domingo de Oro. El planteo básico fue que las minas eran propiedad de la nación sin importar el territorio en que se encontrasen. Pero al año siguiente, este proyecto fue desestimado por el Congreso y quedó aplazado por la oposición de las provincias. Recién en 1886 se retomó la redacción de dicho Código, con la condición de que se tuvieran en cuenta los aportes hechos por Oro, pero “*debiendo tenerse en consideración que las minas son bienes privados de la nación o de las provincias, según el territorio en que se encontraren*”⁴⁰. Evidentemente, las observaciones de Oro a este respecto fueron obviadas y primaron los argumentos a favor de provincialización y de la prohibición del Estado a explotar o disponer de las minas.

En 1905 se produjo un avance del estado nacional al reformarse el CM e incluirse la Ley de Tierras que permitía a la nación crear reservas fiscales y explotar los

³⁹ BERNAL, Federico: “Cien años de petróleo argentino”, pág. 59

⁴⁰ Ibídem, pág. 59

yacimientos por descubrir. Sin embargo, para 1907 esta tensión nación-provincias se vería nuevamente reforzada por toda una serie de acontecimientos: el descubrimiento del petróleo por el Estado en el mismo año, la creación de las reservas fiscales alrededor de los yacimientos, la creación de la Dirección de Explotación de Comodoro Rivadavia en 1910 (a cargo del estado nacional) y la asunción de Yrigoyen a la presidencia en 1916. Frente a este escenario de unificación nacional, las elites provinciales respondieron aliándose con el capital extranjero y con ciertos sectores liberales porteños, renunciando una vez más al verdadero federalismo. Por ejemplo, luego de creada YPF en 1922, las provincias de Salta y Jujuy prohibieron el ingreso de la petrolera estatal, beneficiando a firmas extranjeras como la Standard Oil y la Anglo Persian. A las oligarquías exportadoras no les interesó incorporarse a un mercado interno centralizado y manejado por un gobierno popular, de lo contrario hubieran perdido los resortes económicos que las alternaban constantemente en el poder. Luego sobrevino el primer golpe de estado en el país, el cual decían, tuvo “olor a petróleo”.

Mas tarde, a mediados de la década del '30, se sancionó el “Régimen legal de las minas de petróleo e hidrocarburos fluidos” (ley N° 12.161) que ponía nuevamente el eje en la propiedad de las provincias y solo permitía la concurrencia del Estado y los privados mediante concesiones y empresas mixtas.

Posteriormente, con la llegada de Perón a la presidencia de la nación se avanzó en lograr la propiedad del Estado nacional. Esto se realizó por medio de la Constitución de 1949, que en su artículo 40 establecía el monopolio estatal en el comercio exterior, la explotación de los servicios públicos y la propiedad inalienable e imprescriptible de la Nación sobre sus recursos naturales. Vale la pena rescatar las concepciones al respecto en palabras de Arturo Sampay, ideólogo de dicha constitución. “*La llamada*

*nacionalización de los servicios públicos y de las riquezas básicas de la colectividad, además de haber sido aconsejada por razones políticas, como la seguridad del Estado, y por consideraciones económicas, como el acrecentamiento de la producción de esas riquezas – ya que para hacerlas rendir al máximo la técnica moderna exige una orientación colectiva y amplia, sólo posible en manos del Estado -, ha sido movida también por la necesidad de convertirlos en instrumentos de la reforma social. Porque la nacionalización o estatización de los servicios públicos – que es lo mismo -, al suplantarse el espíritu y la organización capitalista de su gestión, permite fijar el precio y la distribución del servicio, no en procura del lucro privado, sino por criterio de utilidad social”.*⁴¹

En la década del '60, la gestión de Frondizi y la dictadura de Onganía, a través de las leyes N° 14.773 (del año 1960) y la N° 17.319 (Régimen de Hidrocarburos, ratificaron la propiedad del Estado Nacional y un régimen de regalías del 12% para las provincias, porcentaje que se mantiene hasta la actualidad.

La política económica de la dictadura de 1976 lentamente comenzó a liberalizar pilares del desarrollo argentino, entre ellos la actividad petrolera. En este sentido, son ilustrativos los dichos del Ministro de Economía, Roberto Alemann, a uno de los diarios más importantes del país. “En 1981, *Ámbito Financiero* interpreta así el pensamiento del citado funcionario: la idea básica de Alemann es que cada propietario de la tierra explore y explote el subsuelo al igual que como sucede con el trigo en la superficie. Y de la misma manera sea dueño de comercializar la producción. El petróleo insistía [Alemann] debe ser explotado como el trigo, sin diferencias. Al día siguiente, en otro artículo de igual inspiración alemannista el *matutino* sugería la necesidad de hacer

⁴¹ **CORTESE**, Carmelo, óp. cit., pág. 14

*regir el Código Civil y no el de minería, pues el primero, a diferencia del segundo reconocía la propiedad de los particulares sobre el subsuelo; a partir de esa medida, especulaba, se podría conseguir, en pocos años, la perforación de miles de pozos que darían lugar a exportaciones adicionales de petróleo equivalentes a mil millones de dólares por año.*⁴²

La provincialización de los hidrocarburos alcanzó su máxima expresión durante el menemismo. La coronación de este proceso fue en el año 1992 con la sanción de la ley N° 24.145: *Federalización de Hidrocarburos. Transformación Empresaria y Privatización del Capital de YPF Sociedad Anónima. Privatización de Activos y Acciones de YPF S.A.* El círculo de aniquilamiento de YPF había quedado cerrado.

En su artículo 1° esta ley posibilitó el traspaso del dominio nacional a las provincias. Textualmente: *El dominio público de los yacimientos de hidrocarburos del Estado Nacional a las Provincias en cuyos territorios se encuentren, incluyendo los situados en el mar adyacente a sus costas hasta una distancia de Doce (12) millas marinas medidas desde las líneas de base reconocidas por la legislación vigente. Dicha transferencia tendrá lugar cuando se haya cumplido lo establecido en el Artículo 22.*

Este último artículo indicaba: *La transferencia del dominio dispuesta por el Artículo 1° de esta ley, se perfeccionará después de sancionada y promulgada la ley cuya elaboración se encomienda a la Comisión de Provincialización de Hidrocarburos por el Artículo 5°. En las áreas cedidas a las Provincias en virtud de lo establecido en el Artículo 20 del Decreto N° 1.055 del 10 de octubre de 1989, la transferencia establecida en el Artículo 1° de la presente, se perfeccionará al momento de promulgarse esta ley.*

⁴² BERNAL, Federico: “**Mentiras, endeudamiento y vaciamiento de YPF**” (http://www.lafogata.org/06arg/arg4/arg_3-7.htm)

Es importante decir que todo el proceso de privatizaciones se hizo con la complicidad de las fuerzas políticas mayoritarias del país. Los dos partidos mayoritarios, el PJ y la UCR, acompañaron sin objeciones tal camino de “marañas legales”. A partir de esto el Estado argentino abandonó la capacidad de decidir su destino como nación y, después de casi 20 años de gestiones privadas, por acción u omisión, ha sido plenamente funcional a la preservación (u acrecentamiento) de los descomunales privilegios de que gozan las empresas privadas. Es lo que Basualdo denomina “*la captura institucional del Estado*”.

Para llevar adelante la privatización fue indispensable la provincialización de los recursos petroleros. “*La necesidad de lograr las mayorías legislativas para aprobar la privatización de la petrolera estatal llevó al gobierno a conciliar sus intereses respecto de YPF con la histórica reivindicación de los Estados hidrocarburíferos sobre la propiedad de los yacimientos. Así surge la ley 24.145 de Federalización de los Hidrocarburos y Privatización de YPF*”.⁴³

A pesar de que la transferencia de dominio se logrará recién en el gobierno de Kirchner, con la reforma de la Constitución de 1994 se sancionó la propiedad de las provincias, aunque fue un hecho dudosa legitimidad (recuérdese que el Pacto de Olivos entre Menem y Alfonsín, posibilitó todo este paquete cerrado de reformas, a cambio de la reelección del primero). Además, otro elemento indispensable fue otorgarle a los decretos de necesidad y urgencia rango constitucional (artículo 124). En el debate sobre el *dominio originario* de la Asamblea Constituyente primó el discurso que entendía el *dominio* como propiedad (dentro de esta línea se encontraba la actual presidenta Cristina Fernández de Kirchner), frente a otro que concebía la transferencia de la *jurisdicción*

⁴³ MONTAMAT, Daniel, citado en BERNAL, Federico y otros: “Cien años de petróleo argentino”, pág. 68

entendida como la capacidad de otorgar concesiones y permisos a las diferentes empresas.

Ese mismo año, Menem dictó otro decreto de necesidad y urgencia (Nº 1955) que instituyó un régimen transitorio de exploración y posterior explotación de hidrocarburos en las denominadas "Áreas en Transferencia". Esto, se verá mas adelante, será importante para la continuidad y reforzamiento del traspaso de la propiedad a las provincias

De esta manera, los discursos post menemistas, cargados de ataques hacia ése, postulando un "nuevo modelo" y el fin de la "herencia de los noventa", son absolutamente dudosos porque de base no contienen cambios radicales con respecto a ciertos temas claves, entre ellos la energía. Muy por el contrario, en materia petrolera fue tarea de la administración de Néstor Kirchner profundizar y prolongar con los lineamientos propuestos en los '90.

A este respecto baste decir que uno de sus primeros decretos fue el 546 de agosto de 2003, *"que convalidó plenamente todo lo actuado en materia de hidrocarburos, dio continuidad jurídica, legalizó y legitimó los procedimientos para transferir la potestad reclamada por las provincias."*⁴⁴. En su artículo 1º éste plantea: *Reconócese a los Estados Provinciales, a través de sus organismos concedentes o de aplicación, el derecho a otorgar permisos de exploración y concesiones de explotación, almacenaje y transporte de hidrocarburos en sus respectivas jurisdicciones sobre aquellas áreas que reviertan a las Provincias, denominadas "en transferencia" por el Decreto Nº 1955 de fecha 4 de noviembre de 1994 y sobre aquellas áreas que se definan en sus planes de exploración y/o explotación por la propia Autoridad Provincial competente, dando*

⁴⁴ CORTESE, Carmelo, óp. Cit., pág. 39

acabado cumplimiento a los requisitos y condiciones que determina la Ley N° 17.319 y sus normas reglamentarias y complementarias, y en general ejercer, dentro de sus jurisdicciones, todas las competencias que el Artículo 98 de la Ley N° 17.319 otorga al PODER EJECUTIVO NACIONAL.

Los antecedentes de dicho decreto son las leyes y decretos menemistas (la ley 24.145, el decreto 1055, el artículo 124 de la reforma, etc.). Justamente, vino a “complementar” el decreto 1955/94, y asume que es: *...obligación del ESTADO NACIONAL dar adecuado respaldo legal a la actividad que al día de la fecha han realizado las Provincias, lo cual contribuye a fortalecer la seguridad jurídica necesaria para promover inversiones en el sector.*

Los argumentos y consideraciones del decreto fueron:

- *Que es necesario para nuestro país reactivar el proceso de exploración y posterior explotación de hidrocarburos a efectos de mantener y aumentar las reservas existentes (...)*
- *Que dicho dominio importa, dentro de sus respectivas jurisdicciones, el ejercicio de todas las facultades atinentes a procurar la adecuada protección, exploración y explotación de tales recursos.*
- *Que el mandato constitucional debe ser cumplido dentro del riguroso respeto del régimen federal, otorgando a la actividad la coordinación y coherencia que su importancia en la economía nacional requiere.*
- *Que debe resolverse la situación jurídicamente ambigua producida por el hecho de que las Provincias, titulares del dominio por mandato constitucional, carezcan de los instrumentos legales que les permitan ejercer en forma*

apropiada y efectiva los derechos derivados de dicho dominio, tales como, por ejemplo, el derecho a licitar y a otorgar permisos y concesiones.

Se pasó por alto la cuestionada legitimidad del recorrido anterior: Decreto-Ley-Constitución-Decreto y cumplió con el objetivo de “ordenar” la situación y “cumplir con la constitución”. En lugar de postularse otro proyecto de ley que contemplara los antecedentes históricos, que alterara la nefasta política de desguace de la empresa estatal y de los recursos y que intentara restituir la enorme transferencia de renta, se decidió continuar y darle aún mas cauce a las políticas petroleras de corte neoliberal. La gestión kirchnerista no tuvo la voluntad política de enfrentarse a las grandes petroleras y tratar de recuperar el control de los hidrocarburos para beneficio de la población y el país.

Así, este decreto plantea en su artículo 8, la continuidad de los permisos y concesiones otorgados anteriormente por el P.E.N. sobre áreas provinciales hasta el dictado de la ley modificatoria de la Ley N° 17.319. La “nueva” ley de hidrocarburos se sanciona en el año 2007 y, a partir de esto, son efectivamente las provincias las encargadas de plantear las condiciones de negociación con las empresas privadas.

Entonces, actualmente la actividad petrolera en Argentina esta regida por la *Ley Corta* (N° 26.197). En su artículo 1° se expresa el objetivo primordial, establecer la propiedad de los hidrocarburos según el ámbito territorial y, legitima lo propuesto por la ley 24.145: *“Los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos situados en el territorio de la República Argentina y en su plataforma continental pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado nacional o de los Estados provinciales, según el ámbito territorial en que se encuentren.*

Pertenecen al Estado nacional los yacimientos de hidrocarburos que se hallaren a partir de las DOCE (12) millas marinas medidas desde las líneas de base establecidas por la Ley N° 23.968, hasta el límite exterior de la plataforma continental.

Pertenecen a los Estados provinciales los yacimientos de hidrocarburos que se encuentren en sus territorios, incluyendo los situados en el mar adyacente a sus costas hasta una distancia de DOCE (12) millas marinas medidas desde las líneas de base establecidas por la Ley N° 23.968.

Pertenecen a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los yacimientos de hidrocarburos que se encuentren en su territorio.

Pertenecen a la provincia de Buenos Aires o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda a sus respectivas jurisdicciones, los yacimientos de hidrocarburos que se encuentren en el lecho y el subsuelo del Río de la Plata, desde la costa hasta una distancia máxima de DOCE (12) millas marinas que no supere la línea establecida en el artículo 41 del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo y de conformidad con las normas establecidas en el Capítulo VII de ese instrumento.

Pertenecen a la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, aquellos yacimientos de hidrocarburos que se encuentren en su territorio, incluyendo los situados en el mar adyacente a sus costas hasta una distancia de DOCE (12) millas marinas medidas desde las líneas de base establecidas por la Ley N° 23.968, respetando lo establecido en el Acta Acuerdo suscrita, con fecha 8 de noviembre de 1994, entre la referida provincia y la provincia de Santa Cruz”.

La transferencia de dominio y jurisdicción a las provincias (decreto 546/03) queda refrendado en el artículo 2° de la ley, aunque el Estado Nacional se reserva el derecho de planificación de la políticas energéticas a nivel nacional. “A partir de la

promulgación de la presente ley, las provincias asumirán en forma plena el ejercicio del dominio originario y la administración sobre los yacimientos de hidrocarburos que se encontraren en sus respectivos territorios y en el lecho y subsuelo del mar territorial del que fueren ribereñas, quedando transferidos de pleno derecho todos los permisos de exploración y concesiones de explotación de hidrocarburos, así como cualquier otro tipo de contrato de exploración y/o explotación de hidrocarburos otorgado o aprobado por el Estado nacional en uso de sus facultades, sin que ello afecte los derechos y las obligaciones contraídas por sus titulares.”

De este modo todo el complejo petrolero del país queda en manos de las provincias petroleras (Tierra del Fuego, Chubut, Santa Cruz, Rio Negro, Neuquén, Mendoza, La Pampa, Formosa, Salta y Jujuy) y de unas pocas empresas extranjeras y locales, que negociarán entre sí las condiciones de la explotación hidrocarburífera en los años venideros.

Vale la pena resaltar las posiciones de determinadas figuras políticas en el momento del debate de dicha ley, por ejemplo Julio Cobos expresaba su posicionamiento sobre el tema de esta manera: *“Creo que es muy importante la sanción de este proyecto de ley porque, por un lado, da el marco de reglamentación que necesita la Constitución reformada y, por otro, brinda seguridad jurídica en una época en que en el país se están promoviendo las inversiones para que queden bien delimitadas la competencia y las atribuciones entre Nación y provincias.*

Recuerdo que en uno de los viajes en que acompañé al presidente de la Nación, en las reuniones que tuvimos con los grupos empresarios se nos hacían muchas preguntas relacionadas con este tema. (...)

Esto genera sensaciones de duda e inseguridad que no son propicias para un marco de inversión en el país. (...)

Todo este movimiento ha sido muy positivo, y provincias como Mendoza, La Pampa, Río Negro y Chubut ya han empezado a licitar áreas revertidas.”⁴⁵

En estos dichos se invocó a la seguridad jurídica que debe brindarse a las empresas, la promoción de inversiones etc., sin embargo, no se mencionaron siquiera temas que hacen a la “seguridad” de los usuarios: el aseguramiento de un servicio de calidad, la sustentabilidad del recurso y la actividad, las tarifas ajustadas a sus costos internos, etc. De esto puede leerse que para la clase política lo importante y fundamental es que las empresas puedan desenvolverse sin frenos ni obstáculos, ofrecer el mejor escenario posible para sus actividades. En un segundo plano quedan las obligaciones de éstas y de los mismos gobiernos con el pueblo. Puede entenderse entonces, que las políticas de Estado no están dirigidas, justamente, hacia la población. En este sentido es de consideración que a lo anteriormente dicho, se suma el hecho de que las inversiones de las empresas petroleras han sido muy escasas ya que han dedicado su desarrollo a capacidad tecnológica instalada. La gran empresa que es hoy Repsol, no tuvo que invertir nada en su desembarco en la Argentina, todas las plantas procesadoras, gasoductos, polos petroquímicos, etc. habían sido montados por la petrolera estatal. Sin olvidarnos de que pagó migajas por YPF...el negocio perfecto.

Para finalizar surgen algunas consideraciones respecto de todo este proceso por el que ha pasado la propiedad del petróleo de Argentina.

La provincialización se entiende como una privatización “encubierta”, ya que es una contención al accionar del Estado nacional y permite las negociaciones a un nivel más

⁴⁵ *Ibíd.*, pág. 42

micro. Como se mencionó anteriormente las contrataciones son ahora exclusivas de las provincias y de las empresas que decidan invertir en ellas. Dadas estas condiciones es difícil pensar que los Estados provinciales sean los que pongan los límites al depredatorio accionar empresario, cuando no hay indicios por parte de las empresas de que este desenvolvimiento vaya a cambiar. “...comparativamente con la Nación (y las operadoras), sus [por las provincias] magros productos brutos geográficos, su escasa población y posibilidades físicas de crecimiento y desarrollo económico autolimitan sus argumentos a la hora de solicitar mejores condiciones o mayores porcentajes de renta.”⁴⁶

A su vez, este retroceso del espacio nacional solo puede traer consecuencias nefastas para nuestro patrimonio. Por su envergadura, es el gobierno central el que puede y debe salir en defensa de los intereses de todos los argentinos y no delegar sus funciones en los gobiernos provinciales. A través del Estado nacional se pueden redistribuir los recursos más equitativamente en el país, hacer frente al desarrollo desigual de las provincias. Vale hacer la aclaración respecto de que no se entienda esta idea como favorable a un centralismo intransigente. Lo que quiere expresarse es que en temas tan primordiales como la energía (como así también en salud, educación, etc.), las directrices deben dictarse desde el espacio que más poder concentra. Frente a una situación caracterizada por el constante avasallamiento de las grandes corporaciones, no pueden librarse batallas en escenarios atomizados y dispersos.

En este sentido Argentina ha recorrido en los últimos años un camino contrario a las tendencias mundiales. Ningún país del mundo ha provincializado sus recursos petroleros. En América Latina y en otras partes del mundo, se impulsan procesos

⁴⁶ BERNAL, Federico y otros, óp. cit., pág. 71

dirigidos hacia “*la fusión y centralización de compañías petroleras y energéticas y la conformación de bloques en materias culturales, político-económicas y hasta militares, movilizadas fundamentalmente por factores geopolíticos energéticos.*”⁴⁷. Se pueden nombrar como ejemplos, la posible unión de la empresa estatal de gas de Francia (*Gaz de France*) con la argelina *Sonatrach*, la consolidación de la Organización de Cooperación de Shanghai (Rusia, China e India), etc. Todos estos espacios buscan asegurar la provisión, la comercialización y la complementación de los recursos energéticos.

Otra cuestión a mencionar es que la provincialización ha puesto en el escenario petrolero actores privados más pequeños. En el caso específico de Mendoza, estos sectores tienen trayectorias empresarias alejadas del tema hidrocarburífero y su relación con el gobierno de turno deja algunas dudas por ciertas irregularidades observadas en el proceso licitatorio.

3.2 Reciente proceso licitatorio en Mendoza: entre el decreto y la nueva ley de hidrocarburos

En 22 de abril de 2006 se convocó, bajo la gobernación de Julio Cobos, a un proceso licitatorio para exploración de áreas revertidas o secundarias: Ñacuñán, Los Tordillos Oeste, Chachahuen y Río Atuel (primera ronda). En marzo de 2007 comenzaron los rumores sobre la caída de las licitaciones, que finalmente lo hacen en abril por diferentes razones: falta de trayectoria de las firmas locales, pobreza de los informes técnicos, dudas respecto a la contaminación, etc. De las propuestas se evaluó, además de la oferta económica, la mayor tasa de regalías (a partir de un piso de 12%) en relación con el menor plazo posible de desarrollo de los proyectos, con un límite de 3 años. Al

⁴⁷ *Ibíd*em, pág. 71

ser la “oferta de regalías” el componente principal de decisión, se evidencia un interés altamente depredatorio y de obtención de ganancias de corto plazo. Cabe destacar que algunos funcionarios locales habían calificado al proceso licitatorio como uno de los “mas exitosos del país”.

A raíz de esta cancelación, el gobierno decidió llamar a una nueva convocatoria para mayo de 2007. En este segundo llamado se agregaron a las áreas anteriores: San Rafael, Río Diamante, Los Leones, Payún Oeste, Pampa del Cebo, Zampal Oeste, Malargüe, El Coirón I y II y, además, se modificaron los pliegos: en el primer llamado las empresas debían asegurar el 10% de su inversión, en la segunda el gobierno pidió una garantía del 100%. También cambió la formula polinómica de comparación de las propuestas.

Esta vez se avanzó y se abrieron los sobres licitatorios aunque no llegaron a adjudicarse las áreas. Este hecho se produjo recién en Mayo de 2008, bajo el mandato de Celso Jaque. Fueron 11 las áreas otorgadas, que quedaron en manos de unas pocas empresas. La mayoría de ellas, 7, fueron para Ketsal (consorcio conformado por Cliveden Petróleo Argentina, Kilwer e Investmen S.A.), empresa perteneciente a dos empresarios locales de gran peso: Daniel Vila y José Luis Manzano. A esta UTE fueron adjudicadas: Chachahuén, Ñacuñán, Pampa del Cebo, Zampal Oeste, San Rafael, Malargüe y el Coirón I y II. 188, 8 millones en total por todas las áreas, aunque 126,7 sólo por Chachahuén, una de las zonas mas codiciadas de la licitación.

La segunda oferta mas importante fue la del empresario kirchnerista Cristóbal López, bajo Oil M&S, quien quedó con la zona del Río Diamante por 66 millones de dólares. Por otro lado, Repsol-YPF fue adjudicada con dos zonas: Los Tordillos Oeste y Payún Oeste, por un total de 21,8 millones de dólares. Finalmente Cerro Los Leones fue para

la UTE conformada por Petrolera Piedra del Águila y Desarrollos Energéticos, quienes ofrecieron 13,8 millones de dólares.

En suma, estas 4 empresas prometieron invertir 290 millones de dólares en la industria petrolera de la provincia.

Cuadro 8: Resultado de la licitación petrolera. Mendoza 2008.

Cuenca	Áreas licitadas (Bloque revertidos)	Características y antecedentes	Empresas oferentes	Decreto y Empresa permisionaria
CUENCA CUYANA	Pampa del Sebo	7 pozos perforados; cercanía con áreas importantes en producción	1) Ketsal –Kilwer U.T.E. Áreas Mendoza	N° 1081: Ketsal – Kilwer U.T.E. Áreas Mendoza
	Zampal Norte	6 perforaciones exploratorias; vecinas importantes La Ventana y Vizcacheras	1) Ketsal –Kilwer U.T.E. Áreas Mendoza	N° 1081: Ketsal – Kilwer U.T.E. Áreas Mendoza
	Nacuñán	Exploración y perforaciones	1) Ketsal –Kilwer U.T.E. Áreas	N° 1081: Ketsal –

		favorables desde los 60; cercanía Tordillos Oeste	Mendoza	Kilwer U.T.E. Áreas Mendoza
	San Rafael	Pozos exploratorios en los 60 y 70; buenas condiciones petrofísicas, pero con agua salada	1) Ketsal – Kilwer U.T.E. Áreas Mendoza	N° 1080: Ketsal – Kilwer U.T.E. Áreas Mendoza
	Tordillos Oeste	Posee el pozo más representativo del oriente mendocino perforado en 1969	1) YPF S.A. – Occidental Arg. Exploration and Production, Inc., Sucursal Argentina – “Los Tordillos Oeste” U.T.E. 2) Ketsal –Kilwer U.T.E. Areas Mendoza	N° 1075: YPF S.A. – Occidental Argent. Exploration and P. Inc., Sucursal Arg. – “LosTordillos Oeste” U.T.E.
CUENC A	Río Atuel	Buenos antecedentes, 30	1) Ketsal –Kilwer U.T.E. Áreas	UTE Tecpetrol-

		pozos perforados	<p>Mendoza</p> <p>2) Oil M&S</p> <p>3) UTE Tecpetrol- Petrobras- El Trébol</p> <p>4) YPF S.A.</p> <p>VACANTE: Los dos primeros oferentes desistieron, finalmente fue concedida a la UTE Tecpetrol- Petrobras-El Trébol</p>	<p>Petrobras- El Trébol</p>
	Río Diamante	Exploración desde los 60- Pozo productor en 1989	<p>1) Oil M&S S.A.;</p> <p>2) Petro Andina Resources Ltd. (Suc.Arg.); 3) Compañía General de Combustible S.A.– Petrolera Piedra del Aguila S.A.–Desarrollos Energéticos S.A.–</p>	<p>N° 1.078: Oil M&S S.A.</p>

			<p>Areas Mendoza</p> <p>U.T.E.; 4) Ketsal - Kilwer U.T.E.</p> <p>Areas Mza.;</p> <p>5) Roch S.A.</p>	
	Cerro de Los Leones	Pozos productivos y exploratorio descubridor	<p>1) Compañía General de Combustibles S.A.–</p> <p>- Petrolera Piedra del Águila S.A. –</p> <p>Desarrollos Energéticos S.A. –</p> <p>Áreas Mendoza U.T.E.; 2) Ketsal - Kilwer U.T.E.</p> <p>Áreas Mza;</p> <p>3) Terraenergy Argentina LLC (Sucursal Arg.); 4) YPF S A.</p>	<p>N° 1.074:</p> <p>Compañía General de Combustibles S.A. -</p> <p>Petrolera Piedra del Águila S.A.</p> <p>-</p> <p>Desarrollos Energéticos S.A. - Áreas Mendoza U.T.E.</p>
	Malargüe	Subexplorado, rodeado de yacimientos productivos, pozos	<p>1) Ketsal - Kilwer U.T.E. Áreas Mza;</p> <p>2) Total Austral S.A. (Sucursal</p>	<p>N° 1.082:</p> <p>Ketsal - Kilwer U.T.E.</p>

		desde 1974.	Argentina);	Áreas Mendoza
El Coirón (Bloques I y II)	Varias perforaciones realizadas		1) Ketsal- Kilwer U.T.E. Áreas Mendoza	N° 1080: Ketsal Kilwer U.T.E. Á. Mza
Chachahuen	Explorada desde los 70 con varias perforaciones		1) Ketsal- Kilwer U.T.E. Áreas Mendoza; 2) Oil M&S S.A.; 3) Petro Andina Resources Ltd (Sucursal Argentina); 4) YPF S.A.; 5) Compañía General de Combustible S.A. – Petrolera Piedra del Águila S.A. – Desarrollos Energéticos S.A. – Áreas Mza – U T E;	N° 1.079: Ketsal- Kilwer U.T.E. Áreas Mendoza

			6) Petrobras Energía S.A. – Tecpetrol S.A. – Wintershall Energía S.A. Área Chachahuen U.T.E.	
	Payún Oeste	Hay pozos productivos	1) YPF S.A.; 2) Terraenergy Argentina LLC (Sucursal Argentina); 3) Ketsal - Kilwer U.T.E. Áreas Mendoza; 4) Roch S.A.	N° 1.076: YPF S.A.

Fuente: CORTESE, Carmelo (Director de Proyecto): "Propiedad y Explotación de los recursos hidrocarburíferos: la apropiación de la renta petrolera. Alternativas y debates hoy" (2007-2009)

Vale resaltar, aunque sea mínimamente, la trayectoria de los dos grupos más grandes que participaron en la adjudicación. Ketsal, posibilitó la incursión del grupo Vila-Manzano en el negocio energético de la provincia. Por medio de esta empresa y junto con Andes Energía PLC, este grupo controla la distribuidora más importante de energía eléctrica de la provincia, Edemsa. Además cuenta con negocios petroleros en otras provincias, por ejemplo en Chubut, donde habría ganado tres licitaciones para la

exploración hidrocarburífera y en Córdoba donde obtuvo dos áreas petroleras. Dentro de Chubut también ha adquirido la concesión de la central hidroeléctrica Ameghino por 13,2 millones de dólares. Así mismo, pueden nombrarse otros proyectos en Salta, Río Negro, Entre Ríos e inclusive Uruguay.

Por su parte Cristóbal López, empresario nacional relacionado al ex – presidente Néstor Kirchner, también pisa fuerte en estos lados. En Mendoza controla los anexos del Casino de Mendoza de Rivadavia, San Martín, Alvear, Malargüe y los tragamonedas del Casino de Mendoza. Además es dueño de Clear, la firma que opera la planta procesadora de residuos de Maipú. En el ámbito petrolero se le adjudicaron 43 bloques de exploración de gas y petróleo en Brasil, repartidas entre Minas Gerais y el Amazonas. A principios de mayo de 2010, se oficializó la compra a Petrobrás Energía (subsidiaria en Argentina de Petrobrás Brasil) la refinería de San Lorenzo y 360 estaciones de servicios por un monto de 110 millones de dólares.

La aparición de estos “nuevos empresarios petroleros” plantea algunos interrogantes sobre su accionar: ¿tendrán un desempeño diferente a las grandes empresas que participan en el sector, es decir, invertirán para el largo plazo? ¿Qué podemos esperar de su actuación sino no cuentan con experiencia petrolera? ¿Por qué las grandes empresas petroleras han dejado estas áreas en sus manos? ¿Podrá el Estado controlarlos si no lo ha hecho con los otros, aún hasta hoy?

En función de lo anterior no puede dejar de mencionarse que el grupo Ketsal-Kilwer obtuvo 7 áreas para explorar cuando legalmente pueden obtenerse hasta 5 (Ley 17.309 de Hidrocarburos -art. 25 segunda parte y 34 segunda parte- y pliego de condiciones de la licitación -art. 25.9-). La Comisión de Apertura y Preadjudicación se manifestó en contra de este hecho a lo que el gobierno contestó: *“resulta Única en el procedimiento*

licitatorio, ya que es el Único Oferente que realiza ofertas por la totalidad de las áreas licitadas". Sostiene además que *"no se materializaría violación alguna al principio de igualdad, ya que ninguno de los otros oferentes, ha efectivizado ofertas por cinco áreas o más"* (Decreto 1080/08). Es claro que las dudas tienen un sustento, ¿cuál será el futuro si el comienzo se presenta de esta forma?

3.3 Captación de la renta petrolera en Mendoza: breve análisis del esquema de regalías

El valor aportado por las regalías petroleras es uno de los ingresos más significativos de la economía provincial. La ley provincial que las reglamenta es la N° 7526. En su artículo 22 establece que el pago por concesiones de *explotación* es del 12% aunque el poder ejecutivo puede reducir el porcentaje hasta un 5% en relación a la productividad, condiciones y ubicación de los pozos, etc. Por otra parte, cuando se realizan tareas de *exploración* las regalías abonan un monto del 15% de lo extraído.

*"El Decreto del Gobierno nacional N° 1454/2007 establece los valores de canon hidrocarburífero a abonar por las empresas. En el caso de la exploración, el permisionario paga anualmente y por adelantado al Estado Nacional o a la jurisdicción provincial que corresponda, por cada kilómetro cuadrado o fracción, \$86,71 en el primer período, \$173,37 en el segundo período y \$260,46 en el tercer período. El canon de explotación, también a pagar anualmente y por adelantado al Estado Nacional o a la jurisdicción provincial que corresponda, por cada kilómetro cuadrado o fracción abarcada por el área, es de \$3.444,87."*⁴⁸

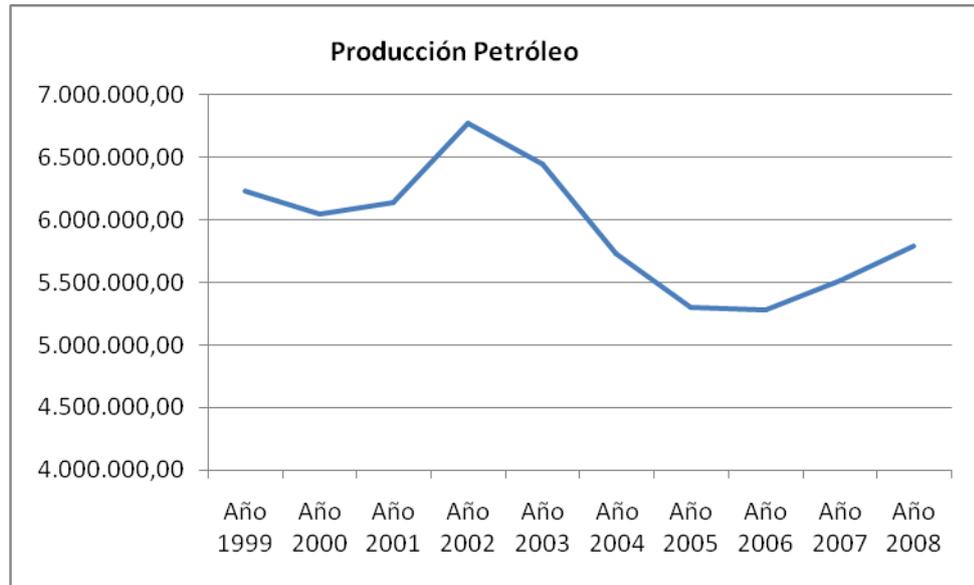
El precio de la regalía se calcula según el valor de boca de pozo, que esta determinado por:

⁴⁸CORTESE, Carmelo, Óp. Cit., pág. 94

- a) *El precio efectivamente facturado por los volúmenes vendidos, producto del intercambio.*
- b) *La Relación de Intercambio, definida como el cociente entre el volumen recibido por Intercambio y el producido en el yacimiento, deberá tener en cuenta exclusivamente las calidades de los petróleos correspondientes.*
- c) *El producto entre el precio efectivamente pagado y la Relación de Intercambio determina el precio aplicable a la producción computable.*
- d) *Se descontará el flete desde el punto que adquiere la condición comercial, playa de tanques del yacimiento, cuyas regalías se liquidan hasta el lugar de entrega.*

En el periodo 1998-2008 la producción de petróleo y las regalías presentaron comportamientos dispares. Mientras la producción petrolera exhibió una tendencia a la baja, las regalías mostraron un constante crecimiento. La causa de esto puede buscarse en factores como el aumento del crudo a nivel internacional y las variaciones en el tipo de cambio. *“La gran paradoja de la recaudación de regalías provinciales provenientes del sector de los hidrocarburos es que, mientras la producción de petróleo cayó en el último bimestre alrededor de 5% y 7%, el cobro de fondos creció en el último trimestre, en promedio, 21%. No fueron las nuevas inversiones, ni la generación de más puestos de trabajo como tampoco una mayor producción en volumen, sino que se debe a la depreciación del peso con respecto al dólar, el que pasó a valer \$3,14 por cada dólar, en marzo de 2008, a \$3,74, por estos días.”*⁴⁹

⁴⁹ BALLS, Gabriela, **“Por el alza del dólar, Mendoza cobra más plata por regalías”**, en diario Los Andes electrónico (www.losandes.com.ar), Mendoza, 13 de Abril de 2009, sección Economía.

Grafico 3: Producción petrolera. Mendoza 1998-2008

Fuente: Subdirección de Regalías – Ministerio de Hacienda, Gobierno de Mendoza

Grafico 4: Regalías declaradas. Mendoza 1998-2008

Fuente: Subdirección de Regalías – Ministerio de Hacienda, Gobierno de Mendoza

Es importante la lectura que haga el gobierno sobre esta situación. Volvemos al tema de las concepciones sobre el petróleo. Si se toman las posiciones de los sectores empresarios que conciben a los recursos petroleros como una mercancía más para la comercialización, destinada al mercado externo y vendida al mejor postor, las cifras anteriores no podrían ser mejores. Ahora en cambio, si entendemos que el manejo racional por parte del Estado de los recursos naturales no renovables es indispensable para nuestro avance colectivo, estas cifras representan un escenario muy preocupante para las generaciones futuras.

El debate sigue planteándose respecto de este tema. Se han escuchado a representantes de sectores conservadores, que vienen ganando terreno en el país y en el mundo, decir que el problema no es la propiedad de los recursos, es decir, no importa si pertenecen al Estado o a los privados. Lo fundamental es el papel de contralor que ejerza el Estado (Gabriela Michetti, diputada nacional por Propuesta Republicana-PRO, en el programa “A dos voces” canal TN junio de 2009). La discusión se retrotrae a un siglo atrás. Pudimos ver cómo el liberalismo argentino pudo saltar este debate y trasladarlo al tema del ámbito territorial y, hoy, nuevamente se plantea de la misma manera.

Puede observarse una tendencia bastante fuerte, especialmente en Latinoamérica, que postula una mayor participación del Estado luego de los duros años de neoliberalismo en la región. En este sentido, a fines de 2008, en medio de una nueva crisis del sistema capitalista, el ejecutivo de la provincia formuló un proyecto con el objetivo de crear una empresa provincial de energía. Parece pertinente entonces, analizar este proyecto para poder comprender cual será el rol del Estado en el plano hidrocarburífero.

CAPITULO 4

EMPRESA MENDOCINA DE ENERGIA S.A. ¿EL ESTADO RECUPERA SU PROTAGONISMO?

Como se planteó en el apartado anterior, se entiende que el papel del Estado ha cambiado en los últimos años. De verlo tan ausente y “capturado” en los 90, luego de la crisis de 2001, su accionar se muestra diferente. Excede a este trabajo indagar sobre las causas de estos cambios, pero si se considera necesario hacer referencia a esos momentos, ya que representaron un quiebre en la historia del país. Se lo rescata con el objetivo de poder analizar si se trata de un cambio de fondo o si solo se trata de cambios en las formas y, en función exclusiva del plano hidrocarburífero.

De esta forma y anclando el tema, como se hizo, se comenzará presentando el modelo empresario de ENARSA (Energía Argentina Sociedad Anónima), para luego analizar el proyecto de ley provincial.

4.1 ENARSA S.A.

4.1.1 Primer debate: si se pretende cambiar el modelo ¿por qué se la crea como S.A?

Esta empresa fue creada a fines de diciembre de 2004 bajo la gestión de Néstor Kirchner (Ley Nacional 25.943 y promulgada mediante el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1529/2004). El discurso oficial planteó la creación de la empresa con el objetivo de realizar *exploración y explotación de hidrocarburos sólidos, líquidos, y/o*

*gaseosos, transporte, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización de estos productos y sus derivados, así como de la prestación del servicio público de transporte y distribución de gas natural, a cuyo efecto podrá elaborarlos, procesarlos, refinarlos, comprarlos, venderlos, permutarlos, importarlos, o exportarlos y realizar cualquier otra operación complementaria de su actividad industrial y comercial o que resulte necesaria para facilitar la consecución de su objeto. Asimismo también, podrá generar, transportar, distribuir y comercializar energía eléctrica y realizar actividades de comercio vinculadas con bienes energéticos.*⁵⁰

ENARSA podrá realizar trabajos de exploración y otorgar concesiones de explotación de todos los bloques del offshore argentino que no estuvieran adjudicados a la fecha de su creación. Los bloques se distribuyen en las siguientes cuencas sedimentarias: del Salado; del Colorado; de Rawson; Península Valdez; San Jorge; San Julián; Malvinas y Austral.

La distribución de las acciones de la empresa se realizó de esta manera: Estado Nacional, 53%; Estados provinciales, 12% y abierto al sector privado, 35%.

En una sociedad anónima el capital esta dividido en pequeñas partes alícuotas llamadas acciones, lo que facilita la reunión de grandes capitales. Cada socio accionista tiene una responsabilidad limitada; en concreto, sólo responde del capital que ha aportado, pero no se responsabiliza de las deudas sociales de la empresa.

La forma jurídica de ENARSA se corresponde a la de una sociedad anónima privada, en lugar de adoptar la figura de una "*sociedad anónima con participación estatal mayoritaria*" (contemplada en el Capítulo II, Sección VI, de la Ley N° 19.550). Los artículos 308 y 309 de dicha ley, expresan que quedan comprendidas las sociedades

⁵⁰ www.enarsa.com.ar

anónimas que se constituyan cuando el Estado nacional, los estados provinciales, los municipios, organismos estatales legalmente autorizados al efecto o las sociedades anónimas sujetas a este régimen, sean propietarias, en forma individual o conjunta, de acciones que representen por lo menos el 51 por ciento del paquete accionario. Es decir, no puede constituirse como una sociedad anónima privada, sino que debe por ley, crearse como una *sociedad anónima con participación estatal mayoritaria*.

El gobierno argumentó la conveniencia de "*dotarla de agilidad y competir en el mercado*", para lo cual "*se crea una nueva figura*", una... "*especie de sociedad privada*"... "*es privada... nace como privada y es extra presupuestaria*".

Además del cuestionamiento legal, es decir, más allá de su ilegalidad constitutiva, para ver que no sólo se trata de un tecnicismo legal, pueden vislumbrarse otras críticas. Primero, se deja entrever (por la elección hecha justamente) que la eficiencia empresaria solo puede ir de la mano de lo privado. Se recurre nuevamente a los argumentos de corte neoliberal para conformarla. Segundo, son tan evidentes las terribles consecuencias de la privatización de las empresas energéticas (solo basta pensar en los descomunales aumentos tarifarios sufridos en los últimos meses) que es contradictorio proponer este tipo de empresa y no una con verdadero control del Estado.

Otra cuestión a tener en cuenta es que en la región las principales empresas petroleras son estatales. Por mencionar, Petrobras y PDVSA. Si bien existen grandes diferencias entre éstas, las dos empresas postulan un gran peso del Estado en el manejo de un bien estratégico como el petróleo. Petrobras por su lado, se presenta como una sociedad mixta con participación estatal mayoritaria (51% de las acciones). Por otra parte, PDVSA se constituyó como una sociedad anónima de carácter totalmente estatal y sin posibilidades de alteración de dicha composición.

En función de estos dos ejemplos resulta evidente que el rumbo de ENARSA no es claro. *“Como el Gobierno Nacional no transfiere a la nueva empresa todas aquellas áreas mal habidas que se encuentran en poder de los concesionarios de producción de la Ley de Hidrocarburos, la dimensión de ENARSA es irrelevante en el mundo del petróleo.”*⁵¹ En un contexto en donde sobresalen empresas petroleras estatales, bajas constantes de las reservas petroleras y gasíferas, absoluta falta de inversión de los privados, etc. se considera una decisión errónea conformar una empresa petrolera con participación estatal que no conciba al petróleo como un bien estratégico, aunque así lo postulen en sus discursos.

Otra cuestión fundamental a mencionar es el peso de la renta petrolera. El debate sobre sociedad anónima o sociedad del estado rebasa lo estrictamente jurídico, ya que también está en juego la recuperación de la renta petrolera y la propiedad de los recursos naturales. Desde la privatización de la empresa estatal los volúmenes de renta que hemos perdido/cedido han sido cada vez mayores, a pesar de los tibios intentos de recuperarla vía retenciones desde 2002.

4.1.2 Segundo debate: hasta aquí más palabras que hechos...

Merece aclarar que fue una ardua tarea obtener datos sobre ENARSA. A pesar de que ya han pasado casi 5 años de su creación, su página web es escueta y limitada en la información que brinda. A pesar de esto se puede rescatar lo que “en teoría” serían los propósitos y valores que la guían, además de otro tipo de datos.

Respecto de sus propósitos, se establecen de la siguiente manera:

- Colaborar en el suministro de energía para atender a las necesidades de crecimiento del país, para el bienestar de todos los ciudadanos.

⁵¹ www.info-moreno.com. Notas y Documentos.

- Promover el desarrollo de la industria nacional.
- Generar valor para los accionistas.
- Participar en actividades de integración energética regional para impulsar crecimiento del cono sur.

Estos propósitos se traducen en los valores corporativos de la empresa:

- *Desarrollo: Orientar la energía al desarrollo nacional, procurando el mejoramiento social y la calidad de vida de los argentinos.*
- *Eficiencia: Dependier, como toda compañía, de sus propios recursos y de los que pueda alcanzar a través del desarrollo de sus proyectos, ser rentable y generar ganancias para sus accionistas.*
- *Innovación: Estimular la investigación y la transferencia tecnológica buscando alianzas con organismos nacionales y/o internacionales, públicos y/o privados.*
- *Transparencia: Sostener una política de apertura, honestidad y transparencia frente a sus socios y ante la opinión pública.*
- *Recursos Ambientales: Sostener una celosa política de protección de los recursos ambientales, buscando asegurar el desarrollo sustentable”⁵².*

Además, resaltan posiciones respecto del papel de la empresa en el mercado petrolero, consideraciones sobre la energía y el papel del Estado, etc. ENARSA está “orientada al interés general, con un rol empresario activo y dinamizador de la economía.”

⁵² www.enarsa.com.ar

“La energía es una cuestión de Estado, por tratarse de un insumo básico para el bienestar humano y el desarrollo económico. Además, el Estado debe garantizar el acceso a los recursos energéticos a todos los ciudadanos.”

*“La energía es un factor central para el crecimiento económico, la generación de empleo y el mejoramiento de la calidad de vida de cualquier país moderno. Es por ello que, desde su nacimiento, **ENARSA** sostiene una visión de futuro en la que bienestar, desarrollo y energía son tres componentes fundamentales e íntimamente relacionados.”*

“La búsqueda de nuevas fuentes energéticas, la actitud innovadora y la alianza con científicos e investigadores preocupados por el diseño de un futuro limpio y ambientalmente amigable están en el centro de su política de negocios y son el motor de todas sus actividades.”⁵³

Bajando el nivel a lo concreto, algunas de estas declaraciones se han plasmado en una serie importante de acuerdos que ha suscripto ENARSA con otras compañías con diferentes propósitos. Entre ellos se destacan:

- El denominado "contrato estratégico" firmado sólo con Repsol YPF. Cada una de las empresas aporta las áreas sometidas a su concesión. ENARSA las concedidas en la ley de creación de la misma y Repsol-YPF las obtenidas con el gobierno de Carlos Menem y mediante la cual se entregaron a esta firma extranjera la mayor parte del litoral marítimo argentino.
- Otro es el Acuerdo de Exploración y Explotación en la cuenca Colorado Marina, se hace con Repsol YPF (35%) que será el operador del

⁵³ www.enarsa.com.ar

convenio, Enarsa (35%), pero por ser mixta el Estado argentino solo asegura una participación muy minoritaria del 22,75%, Petrobrás (25%) y ANCAP (10%).

- También, en fecha posterior se suscribe un convenio de exploración y explotación con la firma chilena SIPETROL, en la zona del mar austral y lindante con el estrecho de Magallanes.⁵⁴

Resulta curioso que luego de más de 15 años de REPSOL operando en el país, se la vuelva a elegir como socia “estratégica” para avanzar en el desarrollo petrolero nacional. Es evidente y claro que la gestión del consorcio español dista mucho de ser “estratégica” para los argentinos. *“Se suscribe un convenio de asociación estratégica con una empresa petrolera como Repsol que es la principal responsable del proceso de caída de la producción y las reservas hidrocarburíferas que se viene produciendo desde 1998. Que admite pocas horas después de firmados los referidos convenios que ha falseado la certificación de reservas en nuestro país; que dio por descontadas la prórrogas de las concesiones hasta el 2027 y que reconoce el saqueo del yacimiento gasífero de Loma de la Lata, cuyas reservas estimadas disminuye en un 25 %, siendo éste el principal reservorio de gas descubierto por YPF en toda su historia.”*⁵⁵

Una mención aparte merece la compra de gas natural a YPFB (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos), en momentos en donde el suministro se torna cada vez mas complicado y las tarifas sufren aumentos descomunales. ENARSA adquiere cerca de 5 millones de metros cúbicos diarios a un precio mayor al que lo vende en el

⁵⁴ **CORTESE, Carmelo (Director de Proyecto): “Propiedad y Explotación de los recursos hidrocarburíferos: la apropiación de la renta petrolera. Alternativas y debates hoy” (2007-2009), pág. 84**

⁵⁵ www.info-moreno.com.ar. (<http://www.info-moreno.com.ar/notas/petroleo/141-1.php>) “Los convenios de Enarsa con Repsol, Petrobras, PetroUruguay, Sipetrol y la Entrega del Subsuelo Marítimo de los argentinos” (CoCePa)

mercado interno. Dentro de su presupuesto se estima una pérdida de 850 millones de pesos, que en su gran mayoría se deriva de la compra al país vecino.

Dentro de sus planes se espera concretar negocios en materia petrolera, energética y gasífera. Para ello, se asociara a diversas empresas (PdVSA, Repsol YPF, Petrobras, Enap Sipetrol y Petrouuguay) para realizar exploraciones en el territorio marítimo argentino.

La grave situación en materia de reservas y de producción se ve absolutamente agravada con estos contratos. En lugar de afrontar el desarrollo energético con un carácter nacional y en función del bienestar de los ciudadanos, nuevamente se cede a grandes multinacionales petroleras la parte del mar territorial argentino que no había sido concesionado. Se cierra así el círculo que había comenzado con la entrega de la explotación del subsuelo territorial.

Otra cuestión sumamente importante es que estas adjudicaciones se llevaron a cabo sin ningún tipo de licitación previa y pasando por alto las estipulaciones de la Ley de Hidrocarburos. Esto se realiza a través de dos pasos: primero, la concesión de todo el mar argentino a ENARSA y, segundo, la concesión sin licitación alguna resignando la calidad del operador. *“Por su mixtura accionaria (ENARSA) entrega beneficios propios de empresas estatales a socios cuya identidad y método de selección son desconocidos. En los convenios que estamos analizando, cualquiera de las multinacionales firmantes adquiere el carácter de concesionario con el simple procedimiento de la compra de una acción de Enarsa adquiriendo derechos de tal sobre el mar argentino.”*⁵⁶

Cabe mencionar también, que con la firma de estos contratos nos alejamos cada vez más de recuperar la renta petrolera para nuestro beneficio. Al tener el Estado una

⁵⁶ Íbidem

participación minoritaria en las tareas conjuntas de exploración y explotación, avanzamos, justamente, en el camino contrario. Con el agravante de que estas empresas extranjeras pueden “disponer libremente” del petróleo o el gas que descubran. El rescate de la renta petrolera solo se concretará con la recuperación irrestricta de la posesión y disposición de estos recursos para la Nación, anulando todos los decretos y leyes por los cuales fueron enajenados dichos recursos.

Por lo anteriormente expuesto, se considera a ENARSA como una gestora de negocios que favorece a ciertos grupos privados internacionales y que lejos está de ser una empresa petrolera nacional como lo fue YPF en su momento, con un claro control del mercado interno. Sus tareas exploratorias y la búsqueda de nuevas fuentes energéticas renovables no son conocidas, por lo que su intervención en la resolución de la crisis energética es nula. Tampoco se constata una decisión férrea para lograr el autoabastecimiento interno, ya que los volúmenes de crudo extraído y exportado no son controlados. En fin, prevalecen mas dudas que certezas concretas sobre su accionar.

4.2 El caso de Mendoza

Las tratativas respecto de la creación de una empresa provincial de energía comienzan en 2005 bajo la gobernación de Julio Cobos. En ese momento provincias petroleras como Chubut, Santa Cruz y Neuquén ya contaban con sus propias empresas locales y Mendoza pretendía sumarse a ellas. Sin embargo, este primer intento no pudo concretarse, al igual que la adjudicación de las licitaciones petroleras.

Recién en junio de 2008 y bajo el mandato de Celso Jaque el proyecto de ley comenzó a tomar mas forma. En un inicio se especuló con crearla como una sociedad estatal, *“es la más recomendable porque puede convertirse en un holding. Esto*

permitiría que la participación de la Provincia se concrete a través de su presencia en distintas empresas, como capital social.”⁵⁷

Para fin de ese mismo año, se informaba que al gobierno provincial le urgía la creación de una empresa de energía pero ya sin dudas respecto de constituir la como una sociedad anónima. De esta manera, en diciembre de 2008 el Ejecutivo envió a la Legislatura el proyecto de ley para la creación de “Empresa Mendocina de Energía S.A.”

Dentro de sus considerandos, se rescatan algunos de los lineamientos generales de la propuesta:

“La intervención inteligente del Estado, como facultad indelegable, debe orientarse a acciones para el mejoramiento de la calidad de vida de los mendocinos, propiciándose la complementariedad entre el sector público y el privado, sin caer en extremos monopólicos públicos o privados, como herramienta necesaria en pos del bien común.”

“La creación de una sociedad anónima con ámbito de incumbencia sobre recursos energéticos provinciales, se inscribe como un hito imprescindible para promover inversiones y ejecutar en forma coordinada una política de Estado, que le permita recuperar el rol de principal promotor del plan estratégico de energía de la provincia.”

“La Empresa Mendocina de Energía brindará al Estado provincial y los municipios que la integren, un valioso instrumento para interactuar entre los individuos

⁵⁷ FLORES, Miguel Angel, “Empresa provincial de energía: definen el perfil del proyecto” en diario Los Andes electrónico (www.losandes.com.ar), Mendoza, 11 de Junio de 2008, sección Economía.

desprotegidos y el mercado conformándose como un catalizador político institucional de las necesidades sociales a través del impulso de los recursos energéticos.”

La estructura accionaria de la empresa está constituida de la siguiente manera:

- Acciones clase “A”: serán ordinarias, con derecho a un (1) voto por acción, intransferibles y representarán el 95% del capital societario de titularidad exclusiva del Estado provincial.
- Acciones clase “B”: serán ordinarias, con derecho a un (1) voto por acción, representaran hasta el 5% del capital social y serán de titularidad de las jurisdicciones de las Municipales que las suscriban.

Al igual que ENARSA, la empresa mendocina se sujetará al régimen de la ley 19.550 (Ley de sociedades) y sus modificatorias. La puesta en marcha de la empresa se llevará a cabo con un capital inicial de un millón de pesos.

Las actividades que podrá realizar son sumamente variadas y ambiciosas:

- Administración, exploración y explotación de toda clase de recursos energéticos cualquiera sea su fuente, es especial los provenientes de la actividad minera e hidrocarburífera. Ya sea que se trate de recursos sólidos, líquidos y/o gaseosos, ubicados en la provincia de Mendoza.
- Proyecto, construcción, explotación, operación, mantenimiento de emprendimientos de generación eléctrica.
- Estudiar, proyectar, administrar, desarrollar y explotar toda clase de energías alternativas, cualquiera sea su fuente.
- Transporte, almacenaje, industrialización y comercialización de todos los productos, subproductos y derivados directos e indirectos, obtenidos de la explotación referida en el inciso 1°.

- Elaboración, procesamiento, refinamiento, adquisición, enajenación, prestación del servicio público de transporte y distribución de gas natural.
- Generación, transporte, distribución y comercialización de la energía eléctrica.
- Administración de las participaciones accionarias de las que resulte titular el Estado y que le sean transferidas a ese efecto ejerciendo derechos económicos y políticos, inherentes a la condición de socio.
- Actuar como fiduciante, fiduciaria, beneficiaria, fideicomisaria; ejercer u otorgar mandatos, comisiones, consignaciones y todo tipo de representaciones, vinculadas a las actividades propias de su objeto.

Podrá desarrollar u ejecutar contratos y actos jurídicos con sujetos de derecho publico o privado, nacionales o extranjeros, por si o asociada a terceros o mediante contratos de colaboración empresaria, en el ámbito provincial, nacional o internacional. Las actividades anteriormente nombradas tendrán como ámbito de actuación las áreas hidrocarburíferas ubicadas en el territorio de la provincia de Mendoza que no se encuentren concesionadas a la fecha de entrada en vigencia de la ley.

De todo lo expuesto precedentemente surgen varias conclusiones:

Una primera cuestión, más formal, se refiere a la situación actual del proyecto de ley. Luego de extensas consultas a la página web del gobierno y de la Legislatura, no pudo determinarse el estadio actual del proyecto. Ante el requerimiento de esta información (de una manera mas personal), tampoco se recibió respuesta alguna por parte de la Legislatura. Resulta conveniente informar de estas experiencias porque, por un lado, afectaron el correcto tratamiento del tema que se pretendió investigar, al no poder darle

el cierre que se pretendía y, por el otro, dejan al descubierto que el acceso a este tipo de informaciones resulta siempre una tarea muy complicada.

En segundo término, se denuncia la deliberada demora con que se abordan aspectos tan acuciantes para la cotidianeidad de la población. Luego de años de crisis energética en el país, cada vez más palpable y profunda, es una negligencia de la clase política tratar tan livianamente estos temas. Al igual que el derecho a la salud, a la educación y al trabajo, el derecho a la energía accesible y de calidad es una cuestión primordial y que no puede sufrir más postergaciones.

En función de declaraciones de altos funcionarios provinciales se puede observar claramente la dirección que tendrá la empresa.

"Serán alianzas estratégicas o UTEs (uniones transitorias de empresas) que se conformarán para cada fin específico. No hay prioridades en cuanto a las áreas de acción: intervendrá en hidrocarburos, minería o energía, según lo que el Gobierno evalúe en su momento como conveniente. Respecto de la intención oficial de que la empresa tenga una estructura "pequeña y dinámica que permita actuar con agilidad", para Vázquez significa un equipo de 5 ó 6 personas. No pretendemos dotarla de las dimensiones que en su momento tuvo Emse (Energía Mendoza Sociedad del Estado)."

58

En concordancia con lo propuesto para ENARSA se apela a la asociación con lo privado como criterio de eficiencia económica. Solo de esta manera se podrán llevar adelante proyectos que tengan resolución exitosa. Según esta posición, el Estado por su

⁵⁸ FLORES, Miguel Angel, "La empresa provincial de energía llegó a la legislatura" en diario Los Andes electrónico (www.losandes.com.ar), Mendoza, 03 de Diciembre de 2008, sección Sociedad.

cuenta, haciéndose cargo de un aspecto que nunca debería haber abandonado, no está capacitado ni tiene las herramientas suficientes para controlar su política energética. A su vez también se hace referencia a que solamente empresas de pequeña envergadura pueden actuar con “agilidad” en el mercado. Como contraparte, es evidente que no se pone la misma agilidad para solucionar los gravísimos problemas energéticos de millones de argentinos.

Así, estos intentos de poder recuperar cierto control sobre la industria petrolera se presentan todavía poco claros y ambiguos. Si bien existen diferencias en la composición accionaria (la sociedad anónima mendocina es estrictamente estatal) de los dos casos abordados, la recurrencia a terceros privados nacionales o extranjeros las acercan. Todas las actividades que estas empresas pretenden realizar las harían en asociación a privados, por lo que se alejan de lo que fueron las históricas empresas estatales con las que supo contar el país. Empresas que presentaban una concepción completamente diferente del servicio público, creadas para mejorar la calidad de vida los ciudadanos, funcionando al servicio de su pueblo. Pareciera ser que los criterios de eficiencia económica y calidad y ampliación del servicio son completamente opuestos. Y como se mencionó anteriormente, la recuperación de la renta petrolera con el fin de disponerla para el desarrollo del país y la provincia, no está dentro de los objetivos de estas empresas, por el contrario, apelan directamente a inversiones extranjeras como uno de los aspectos más relevantes. A la par, no debe olvidarse el constante reclamo de las privadas al Estado sobre “seguridad jurídica” para poder operar en el país. Hasta acá hemos podido comprobar que cuando esto ocurre, la seguridad jurídica de los habitantes y el país no es igualmente brindada.

Adoptando estos modelos empresarios, se favorece también el negociado de grupos empresarios de extraordinario poder económico y que están en constante diversificación de sus actividades. De hecho, el grupo Vila-Manzano, que ya se vio favorecido en el proceso licitatorio de la provincia, ha expresado sus intenciones de asociarse en el emprendimiento energético de la provincia.

Para finalizar es importante, por lo recientemente sucedido, retomar el estado del proyecto de ley de la empresa provincial de energía. Luego de idas y venidas, de postergamientos y cuestionamientos, el 31 de marzo de 2010, la cámara de diputados dio media sanción al proyecto. Los lineamientos generales son los planteados anteriormente en este capítulo; sin embargo cabe destacar que, según la fuente que se consulte, la composición accionaria varía. Según el diario Los Andes tendría el siguiente esquema: un 80% a la compañía estatal (clase A), un 10% a los municipios (clase B) y el restante 10% a eventuales trabajadores (clase C). Es curioso este último dato, ya que precedentemente pudieron leerse las opiniones de Walter Vázquez, Subsecretario de Hidrocarburos y Minería, respecto del tema. En la misma línea, el ministro de Infraestructura, Francisco Pérez, textualmente dijo: *“Tenemos la concepción de que el Estado participe necesariamente de lo que tiene que participar: controlando, regulando y de los beneficios. No estamos contra el modelo privatizador, ni contra la inversión privada” (...)* no tendrá las características *“elefantiásicas”* de aquellas empresas cuyo modelo se agotó en los '90.”⁵⁹ Sin embargo, los restantes diarios consultados describen la composición accionaria involucrando solamente al ámbito estatal, un 90% a la empresa y un 10% a los municipios. Analizando la

⁵⁹ QUINTEROS, Maximiliano: **“Cómo será la empresa provincial de energía que planea el gobierno de Jaque”** en MDZonline (<http://www.mdzol.com/mdz/nota/202612-Cómo-será-la-empresa-provincial-de-energía-que-planea-el-gobierno-de-Jaque/>) Mendoza, 12 de Abril de 2010, sección Política.

información recabada y las consideraciones de los funcionarios no es de extrañar que finalmente la empresa se constituya solamente con las representaciones estatales, apartando al sector del trabajo de la composición accionaria. Además, sobresale la idea de que las grandes empresas, “*elefantiásicas*”, con una cantidad considerable de trabajadores, representan un “gasto” para el Estado, que esos modelos son del pasado, que lo privado es lo eficiente, etc.

Un aspecto que merece ser nombrado son las rispideces que suscitó el artículo 5° de la ley, que dictamina el traspaso de los derechos de exploración y explotación de los recursos energéticos y mineros a la entidad estatal. A raíz de que en éste no se explicita el procedimiento de licitación de las áreas, los sectores opositores acusaron al gobierno de discrecionalidad y amiguismo. Finalmente esto fue saldado en las reuniones de labor parlamentaria y el gobierno contó con los votos (excepto los del sector demócrata) para sacar la aprobación en diputados.

Cabe mencionar también que el mismo 31 se sancionó la creación del Consejo Provincial de Energía con el fin de que el Estado participe activamente en el diseño de una política energética a mediano y largo plazo, organizando la participación de privados y públicos. La propuesta fue del diputado Raúl Vicchi de la UCR y uno de los principales ejes de la ley es el de controlar, justamente, a EMESA. Las propuestas más importantes son las de diseñar políticas sobre uso, generación y distribución de energía y fortalecer el desarrollo de energías alternativas como la eólica, geotérmica o solar.

En este punto, se abre un espacio de análisis que irá tomando forma con el tratamiento de la ley en el senado provincial y, en caso de que se apruebe dicha ley, observando cuales son las formas que la empresa irá adoptando...¿una verdadera empresa estatal o una unidad de negocios del gobierno?

CONCLUSIONES

El resultado de todo este recorrido no ofrece conclusiones alentadoras respecto de la dirección que siguen los hidrocarburos en el país y en la provincia.

Los cambios en el patrón de acumulación introducidos por la dictadura de 1976 se tomaron como inicio para entender el estado de la situación actual. Las concepciones respecto de la industria en su conjunto y del papel de la industria petrolera específicamente, se modificaron de raíz. Este cambio de postura respecto de la industria como motor del desarrollo, trastocó todo el aparato productivo y el rol del Estado. Desde la dictadura hacia acá pudo verificarse que el eje pasó de la industria (pequeña y con todas sus fallas) al sector financiero. Con el menemismo estos mecanismos se perfeccionaron y en lo que se refiere al sector petrolero, la culminación fue la privatización de la petrolera estatal. En este sentido la indiferencia de gran parte de la población respecto del proceso privatizador, la falta de movilización para la defensa de la historia y del trabajo de país, se explica, entre otras, por las secuelas que dejó en la población el período dictatorial iniciado en el '76. Se cree firmemente que la tortura, las desapariciones, la extrema violencia, la doctrina del "enemigo interno" etc. dirigidas especialmente hacia aquellas personas que se interesaban por el otro, dedicadas a la construcción de un proyecto colectivo, dejó una impronta "*inmovilizante*" en la mayoría de los argentinos. Este proceso tuvo un punto de corte con la crisis del 2001, que se constituyó en un hito a partir del cual las fuerzas sociales se reacomodaron. Son momentos históricos específicos pero, a su vez, son expresión de un proceso mas

profundo y mas largo en el tiempo. De esta forma si bien se entiende que ese momento critico derivó en un reacomodamiento del planteo hegemónico, no significa que el proceso se halla cerrado. Dentro de estas elaboraciones surgió inevitablemente la pregunta por el Estado. A pesar de que este trabajo no tiene por objetivo indagar sobre ese tema, no pudo soslayarse la mención del mismo en algunos de sus apartados. A raíz de las contradicciones que se generan por los discursos que plantean una recuperación del rol activo del Estado, al servicio de las mayorías, y su contraste con los hechos, es lícito preguntarse por la profundidad y el significado concreto de tal *vuelta al Estado*. Se considera, efectivamente, que el 2001 significó una mutación en la sociedad y en el Estado pero quedan dudas sobre el signo del cambio. Posiblemente estos interrogantes puedan servir como puntapié inicial para otras investigaciones.

En un plano mas específico, quedó demostrado que la potencial riqueza petrolífera que presenta Mendoza es aprovechada casi totalmente por las empresas privadas que operan en la provincia (tal cual ocurre en el país). La supuesta “eficiencia privada” ha dejado como triste saldo el predominio de una política *depredatoria* de nuestros recursos: casi nula exploración, por tanto, caída de reservas petrolíferas y gasíferas; agotamiento de los pozos existentes y exportación de la mayoría de la producción. A esto se suma la idea de que las grandes empresas, de características “elefantiásicas”, no son una buena “inversión” para el Estado, constituyen estructuras *demodé* y, se persigue como modelo la estrategia empresaria privada, cuya lógica no tiene punto de contacto con la gestión pública. En otras palabras se asimila el Estado a la empresa. En este sentido bien vale rescatar la *eficiencia* de la gestión pública de los recursos petroleros, que garantizó trabajo de calidad a un vasto sector del trabajo y contribuyó a otros sectores de la economía del país.

Grandes sectores de nuestra población siguen sufriendo el abandono deliberado de los resortes de la política energética, por mencionar sólo un aspecto fundamental de la vida diaria. Somos todos nosotros como usuarios los que estamos subvencionando la falta de inversiones, que ha caracterizado la gestión privada de los hidrocarburos. Sin embargo el financiamiento no debe surgir del aumento de tarifas a la población, sino de la recuperación de la renta petrolera. Únicamente con el rescate de esta renta, restituyéndola al desarrollo del país, se podrá bregar por una nueva política energética integradora e igualitaria. Es importante en este sentido el cambio en la concepción del petróleo como una commodity exportable. La defensa y recuperación de los recursos naturales, de los bienes comunes de la nación, que son estratégicos para el desarrollo del país, debe ser una tarea impostergable para los gobiernos y para la población en su conjunto.

Pero justamente hemos avanzado en el camino contrario. Con la provincialización de los hidrocarburos se ha limitado aun más la posibilidad de recobrar una impronta nacional en la política energética. En lugar de impulsar un proceso que reunifique en un ámbito de sumo poder decisiones de tal envergadura, se hizo todo lo contrario, dándole el último retoque a la política neoliberal comenzada en los '90.

Por su parte, el gobierno provincial parece más interesado en hacer de la industria petrolera una caja de ingresos (por medio del esquema de regalías), que en realizar una planificación energética a largo plazo. De hecho, en sus objetivos se prioriza la búsqueda de inversiones privadas, mas que retomar control de lo que nunca debería haber abandonado. Por otro lado, no queda claro de qué manera los Estados provinciales podrán hacer frente al avasallamiento de estos gigantes petroleros. No hay indicios de

que las empresas que ahora negocian directamente con las provincias, vayan a cambiar el rumbo que han presentado hasta aquí.

Este proceso, a la vez, favoreció la aparición de toda una serie de empresarios nacionales que lucharon por ingresar al mercado petrolero. Esto ha significado solamente un cambio de manos y la constante proliferación de negociados entre el Estado y ciertos grupos privados locales. Su carácter nacional no es condición suficiente para que se diferencien del accionar de los grupos extranjeros.

Las tibias intenciones de recuperar el derecho a la energía se presentan absolutamente retóricas. Luego de largos años de privatización del recurso, los lineamientos generales siguen siendo los mismos, inclusive ratificados. En este sentido, las tentativas de recuperar el control del manejo de los hidrocarburos a través de empresas provinciales o por medio de ENARSA, son insuficientes. Los casos analizados a nivel nacional y provincial, ofrecieron certezas respecto de que estas empresas no fueron constituidas como verdaderas empresas estatales, con el objetivo de controlar de manera hegemónica la propiedad, la gestión y la renta. Además, a la luz de otras experiencias en el continente (por ejemplo, Venezuela, Bolivia, Brasil), queda claro que en Argentina la voluntad política se dirige hacia otra dirección.

En un proceso global de reestructuración económica y social, es conveniente analizar las crisis de la energía, los alimentos, etc. de una manera conjunta. El sistema económico mundial ha dejado al desnudo el pésimo manejo que ha hecho sobre los recursos naturales del planeta.

Por todo anterior, se considera de suma importancia que los Estados nacionales y provinciales recuperen verdaderamente su papel en el diseño de políticas estratégicas para sus poblaciones. Son los únicos que tienen la capacidad y las herramientas

necesarias para llevar adelante procesos que restablezcan todo lo perdido tras largos años de políticas neoliberales, sobre todo tan duramente implementadas como se hicieron en América Latina. Nuevamente aquí se plantea el dilema del Estado, si los mismos no han tomado seriamente el tratamiento del tema y no se observa una verdadera alteración de la política energética, las conclusiones que se pueden sacar son desalentadoras y exponen, hasta ahora, más palabras que hechos. A este respecto sería importante, sumar un debate profundo y serio sobre las características de las democracias latinoamericanas. Entendiendo los procesos y hechos sociales desde el lugar de dominados, se considera fundamental proponer debates que amplíen el concepto que tenemos de nuestras democracias. Fomentar desde todos los ámbitos posibles la activa participación de las mayorías, tomando en nuestras manos todos aquellos temas que son vitales e impostergables para el porvenir de nuestro pueblo. Dar una batalla de tales características, donde el pueblo se decida a recuperar lo que le pertenece, sería esencial para la recuperación de nuestro petróleo.

BIBLIOGRAFIA

- ALVAREZ, E. y DÁVILA, N. “*Crisis Energética*”, en Revista Política y Teoría, N° 54, Ediciones Hoy, Buenos Aires, agosto-octubre 2004.
- AZPIAZU, D. “*Privatizaciones en la Argentina: la captura institucional del Estado*”, en Revista Realidad Económica N° 189, Buenos Aires, 2002.
- BASUALDO, E. M., “*Estudios de historia económica argentina: Desde mediados del siglo XX a la actualidad*”. Siglo XXI Editores Argentina, Buenos Aires. 2006.
- BERNAL F., DE CICCIO R., FREDA J.F.: “*Cien años de petróleo argentino*”. Colección Claves para Todos. Editorial Capital Intelectual. Buenos Aires, 2008.
- BERNAL, F., “*Petróleo, estado y soberanía. Hacia la empresa multiestatal latinoamericana de hidrocarburos*”. Editorial Biblos, Buenos Aires. 2005.
- Boletín Informativo Petrolero.
- Boletines de Moreno y Fetera.
- CAMPODÓNICO, Humberto, “*Renta petrolera y minera en algunos países seleccionados de América Latina*”, Cepal, documento de proyecto, Santiago de Chile, 2008
- DE DICO, R.A. “*Los productores de gas natural y sus prácticas oligopólicas en el mercado energético argentino*”. InfoMoreno, Buenos Aires, 2004.
- DELFICO, A. M. (Coordinador), “*El color del petróleo*”. Instituto Buenos Aires de Planeamiento Estratégico- IBAPE, Buenos Aires. 2005.
- Diario Los Andes

- Diario Página 12. Suplemento Grandes Debates Nacionales “*Petróleo argentino: del nacionalismo a la privatización*”. Buenos Aires, Octubre de 2001.
- Diario Uno
- GANDARILLA SALGADO, J. “*América Latina en la conformación de la economía-mundo capitalista*”. México, UNAM, 2005.
- HERRERO, Félix, “*89 años sin Cerro Dragón*”, en Revista Realidad Económica N° 230, Buenos Aires, agosto 2007.
- KULFAS, M., HECKER, E. “*La inversión extranjera en la Argentina de los años noventa. Tendencias y perspectivas*”, , CEP, Estudios de la Economía Real, N° 10, Buenos Aires, 1998.
- MANSILLA, Diego, “*Hidrocarburos y política energética*”, , Centro Cultural de la Cooperación, Buenos Aires, 2007.
- MANSILLA, Diego: “*Hidrocarburos y política energética*”, Ediciones del CCC-Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Buenos Aires, 2007.
- MOVIMIENTO POR LA RECUPERACION DE LA ENERGIA NACIONAL ORIENTADORA, “*La causa del Moreno. Defensa del petróleo argentino*” (Bs. As., Moreno, 2007).
- Páginas web del Gobierno de Mendoza, del Ministerio de Economía y de Ambiente.
- PORTANTIERO, Juan Carlos: “*Los usos de Gramsci*”, Ediciones Folios S.A, México, 1987.
- RAPOPORT, Mario, “*Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*”, Ediciones Macchi. Buenos Aires, 2000.

- RIGANE, J. “*La energía en manos del pueblo*”. Revista Realidad Económica, N° 194, Buenos Aires, febrero-marzo 2003.
- ROFMAN, A. “*Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar*”. Editorial Ariel Planeta, Buenos Aires, 1999.
- SCHEIMBERG, Sebastián, “*Experiencia reciente y desafíos para la generación de renta petrolera aguas arriba en Argentina*”. CEPAL, colección Documento de Proyectos. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile, Septiembre de 2008
- SCHORR, M. “*Industria y Nación: poder económico, neoliberalismo y alternativas de reindustrialización en la Argentina contemporánea*”. Edhasa Buenos Aires, 2004.