

A 20 AÑOS DE LA PRIVATIZACIÓN DE YPF BALANCE Y PERSPECTIVAS

EL ESTANCAMIENTO DE LA PRODUCCIÓN Y DE LOS STOCKS DE RESERVAS DESDE LA PRIVATIZACIÓN DE YPF PONE EN RIESGO NO SÓLO EL DESARROLLO INDUSTRIAL SINO TAMBIÉN LOS DERECHOS POLÍTICOS, SOCIALES, CULTURALES Y ECONÓMICOS DE LA POBLACIÓN.
¿QUÉ RESPUESTA DEBE DAR HOY EL ESTADO?



por
IGNACIO
SABBATELLA ¹

ESTEBAN
SERRANI ²



E

n septiembre de 2012 se cumplirá el vigésimo aniversario de la sanción de la ley 24.145 de “Federalización de los hidrocarburos y privatización de YPF”, un punto de inflexión en la extensa historia energética nacional. Casi dos décadas más tarde, cuando se está discutiendo un nuevo proyecto de país, es oportuno repasar brevemente los 70 años de trayectoria de la YPF estatal, realizar un balance de su privatización y discutir las perspectivas del sector petrolero y gasífero en la Argentina.

Privatización de 70 años de historia

Setenta años antes de su enajenación, en 1922, nació la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales bajo el amparo del gobierno radical de Hipólito Yrigoyen. Su sucesor, Marcelo T. de Alvear, nombraba ese mismo año a Enrique Mosconi al frente de YPF, quien promovió su expansión como una empresa verticalmente integrada, constituyéndose en un modelo a seguir en toda América latina. Eran tiempos de entreguerras en los cuales el capitalismo mundial forjó una matriz energética liderada por los combustibles fósiles. La rivalidad interimperialista por el control de los recursos petroleros mundiales era ejecutada a través de los grandes trusts petroleros, que habían incrementado su interés por el subsuelo argentino a partir del descubrimiento, en 1907, del primer yacimiento en Comodoro Rivadavia.

El resguardo y control del Estado sobre el sector de hidrocarburos por intermedio de YPF se fue profundizando a medida que se consolidaba el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), régimen que exigía un permanente abastecimiento energético a bajo costo y que se potenció durante los dos primeros gobiernos peronistas.

Sin embargo, la trayectoria de YPF no estuvo exenta de controversias entre los partidarios de un monopolio íntegramente estatal y aquellos que

defendían la participación de las petroleras privadas en el mercado. Esa tensión se cristalizaría en la firma de contratos con petroleras extranjeras por parte de Arturo Frondizi y su posterior anulación por parte de Arturo Illia, ambos gobiernos de signo radical. Tampoco estuvo exenta de dificultades en cuanto a la inversión e incorporación de tecnología, lográndose la meta del autoabastecimiento en contadas ocasiones.

El golpe cívico-militar de 1976 interrumpió abruptamente el régimen de ISI. El autodenominado Proceso de Reorganización Nacional llevó adelante una política de liberalización comercial, desregulación financiera y desindustrialización que se materializó en la privatización periférica de YPF, ampliando considerablemente la participación del sector privado a través de contratos de explotación y de servicios para realizar tareas que YPF ejecutaba a un costo menor. Además, una política de precios desfavorable y su utilización como tomadora de fondos del exterior para realizar colocaciones financieras en el mercado interno, dejaron a YPF en una crítica situación de endeudamiento a la vuelta de la democracia.

De ese modo, durante el gobierno de Raúl Alfonsín el endeudamiento se constituyó en la condición de posibilidad del inicio de una política de apertura hacia la participación del sector privado a través del

El resguardo y control del Estado sobre el sector de hidrocarburos por intermedio de YPF se fue profundizando a medida que se consolidaba el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

Plan Houston, lanzado en 1985, y la desregulación por medio del Petroplan, que no llegó a implementarse dada la entrega anticipada del bastón presidencial a Carlos Menem.

Con todo, hacia fines de la década del ochenta el Estado seguía regulando el mercado a través de la fijación de precios y la asignación de cuotas de crudo para cada refinería, mientras que las empresas privadas tenían contratos de servicio con YPF o se habían asociado con la empresa estatal a partir del Plan Houston. Cabe destacar algunos números que ilustran la situación del sector en 1989:

- El 62% de la extracción de petróleo corría por cuenta de la empresa estatal, mientras que el 35% correspondía a las empresas contratistas que le entregaban su producción a YPF y un 3% a viejas concesiones.
- El rubro exploración (dato clave para entender el presente) históricamente fue desarrollado por la empresa estatal: desde su creación había realizado el 96% de los pozos exploratorios y había descubierto el 90% de las reservas comprobadas.
- El 70% de la refinación de petróleo estaba a cargo de las refinerías de YPF (La Plata, Plaza Huincul, Luján de Cuyo, San Lorenzo, Campo Durán y Dock Sud), mientras que sólo el 30% restante era refinado por el sector privado.
- El peso a nivel demográfico y territorial de YPF se verificaba no sólo en el emplazamiento de infraestructura vial y comunitaria sino también en su extensa red de estaciones de servicio, llegando hasta zonas de muy baja densidad poblacional y por lo tanto de menor rentabilidad. Contaba con el 49% del mercado en las provincias centrales y el 67% en las provincias periféricas.

La rica historia de la empresa estatal llegó a su fin en 1992, el mismo año que Gas del Estado, en el marco de la hegemonía neoliberal. En sus primeros seis meses de gobierno, Menem había dictado tres decretos que desregulaban el sector, estableciendo, entre otras medidas, la libre disponibilidad

de los hidrocarburos extraídos. Por consiguiente, desde el Estado se operó la transformación de la concepción dominante del petróleo como recurso estratégico a commodity, despojándolo de todo sesgo estratégico en función de la libre apropiación y comercialización en manos del capital petrolero.

Gobierno, petroleras y medios de comunicación se congeniaron para justificar la venta de la empresa pública más grande del país. Adujeron su supuesta ineficiencia; el endeudamiento al que estaba sometida y las continuas pérdidas que arrojaba; la necesidad de obtener fondos para cumplir las metas fiscales con el Fondo Monetario Internacional en el marco del Plan de Convertibilidad, la imposibilidad de las empresas privadas de competir en igualdad de condiciones en un mercado desregulado y hasta la prescindencia de una empresa estatal para el manejo de un recurso que ya no era estratégico.

El trámite de sanción de la ley encontró algunos escollos por parte de la oposición, trabajadores y contados legisladores del bloque oficialista, pero obtuvo el aval de bloques aliados y del propio Sindicato Unido de Petroleros del Estado (SUPE). Finalmente, la promulgación de la ley 24.145 estableció, entre otras medidas:

- La aprobación de lo dispuesto por el decreto N° 2.778 del Poder Ejecutivo Nacional de fecha 31 de diciembre de 1990 que transformó a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Sociedad del Estado en YPF Sociedad Anónima.
- La división del capital social de la empresa en acciones Clase "A" en un 51% para el Estado nacional; acciones Clase "B" que podían adquirir los Estados provinciales hasta un 39%; acciones Clase "C" que podía adquirir el personal hasta un 10% bajo el régimen de Propiedad Participada; y acciones Clase "D", aquellas que el Estado nacional y las provincias le vendieran al capital privado.
- La venta de al menos el 50% de las acciones en las bolsas de valores en un plazo máximo de tres años. El Estado nacional debía conservar como mínimo el 20% del capital accionario hasta la sanción de una nueva ley.
- La federalización de los hidrocarburos, medida que no se validó completamente hasta 2006 con la sanción de la "ley corta" (ley 26.197).

El proceso de fragmentación y enajenación de los activos de YPF abarcó la concesión de yacimientos que representaban el 50% de la extracción en aquel entonces; la venta de 3 de las 6 refinerías

que operaba; la venta de la totalidad de la flota de barcos y aeronaves que la constituían en la segunda empresa más importante en los rubros de navegación y aeronavegación; la venta de 52 equipos de perforación, oleoductos, equipos de despacho en puertos, entre otros activos considerados “no estratégicos” para la rentabilidad de la empresa bajo la conducción privada.

El correlato lógico de la transformación empresarial de YPF fue el amplio proceso de reestructuración de la plantilla laboral de la empresa. De los 51.000 trabajadores que tenía antes de su privatización, quedaron 5.690 en 1995, es decir, una reducción del 88,9% en apenas 6 años a través de una sistemática política de retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas, despidos directos y cesantías.

Dado que en 1995 una nueva ley autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a reducir su tenencia del paquete accionario hasta una sola acción, la “acción de oro”, cuatro años más tarde la petrolera española Repsol compró el 98,23% de la empresa. De esta manera, Repsol se transformó en la novena petrolera del mundo, con ventas por más de 27.000 millones de dólares, una producción diaria superior al millón de barriles y la cuadruplicación de sus reservas de petróleo y gas natural. El fuerte endeudamiento al que se sometió para comprar YPF, generó por parte de Repsol una estrategia de contracción de las inversiones de riesgo, adquisición de nuevas áreas en países con perspectivas geológicas más

rentables, “monetización” de las reservas de gas y obtención de grandes dividendos en el corto plazo.

Tras la crisis político-económica de 2001 y la devaluación del tipo de cambio, la política estatal se orientó a una mayor regulación del mercado de hidrocarburos mediante la aplicación de retenciones y la creación de una nueva empresa estatal, Enarsa, cuya principal función es importar gas y combustibles con el fin de cubrir los déficits energéticos generados por el sector privado. A fines de 2007, el nuevo escenario político propició que el Grupo Petersen, encabezado por empresarios argentinos al mando de la familia Eskenazi, comprara el 14,9% de YPF S.A. En mayo de 2011 adquirió otro 10% y, por lo tanto, la composición accionaria de la ex petrolera estatal quedó conformada de la siguiente manera: 58,23% en manos de Repsol, 25,46% del Grupo Petersen y el 16,31% restante corresponde a fondos de inversión internacionales. La denominada “argentinización” de YPF aún tiene más interrogantes que certezas, incluso con el anuncio del descubrimiento de megayacimientos de petróleo y gas no convencional. La experiencia de las últimas dos décadas indica que el comportamiento de las petroleras privadas no varía según su procedencia nacional o extranjera: todas ellas se han orientado a maximizar sus ganancias y a reducir sus inversiones en territorio argentino.

Balance

La prédica neoliberal sostuvo que con las privatizaciones, la apertura comercial y la desregulación de los mercados se pondrían fin a décadas de privilegios para ciertas industrias “ineficientes”, que sólo habían podido prosperar al amparo de la protección arancelaria y de los contratos con empresas y reparaciones públicas. Así, se desmanteló gran parte de las funciones empresarias del Estado mediante la privatización de sus principales empresas, entre ellas, una de sus históricas insignias: YPF.

Sin lugar a dudas, a 20 años de la privatización de la petrolera estatal, el balance de la política de hidrocarburos no puede ser menos optimista, ya que su traspaso al sector privado no logró resolver los principales problemas que buscaba solucionar: el estancamiento de la producción y de los stocks de reservas probadas y la falta de inversiones de riesgo en la exploración de nuevos yacimientos.

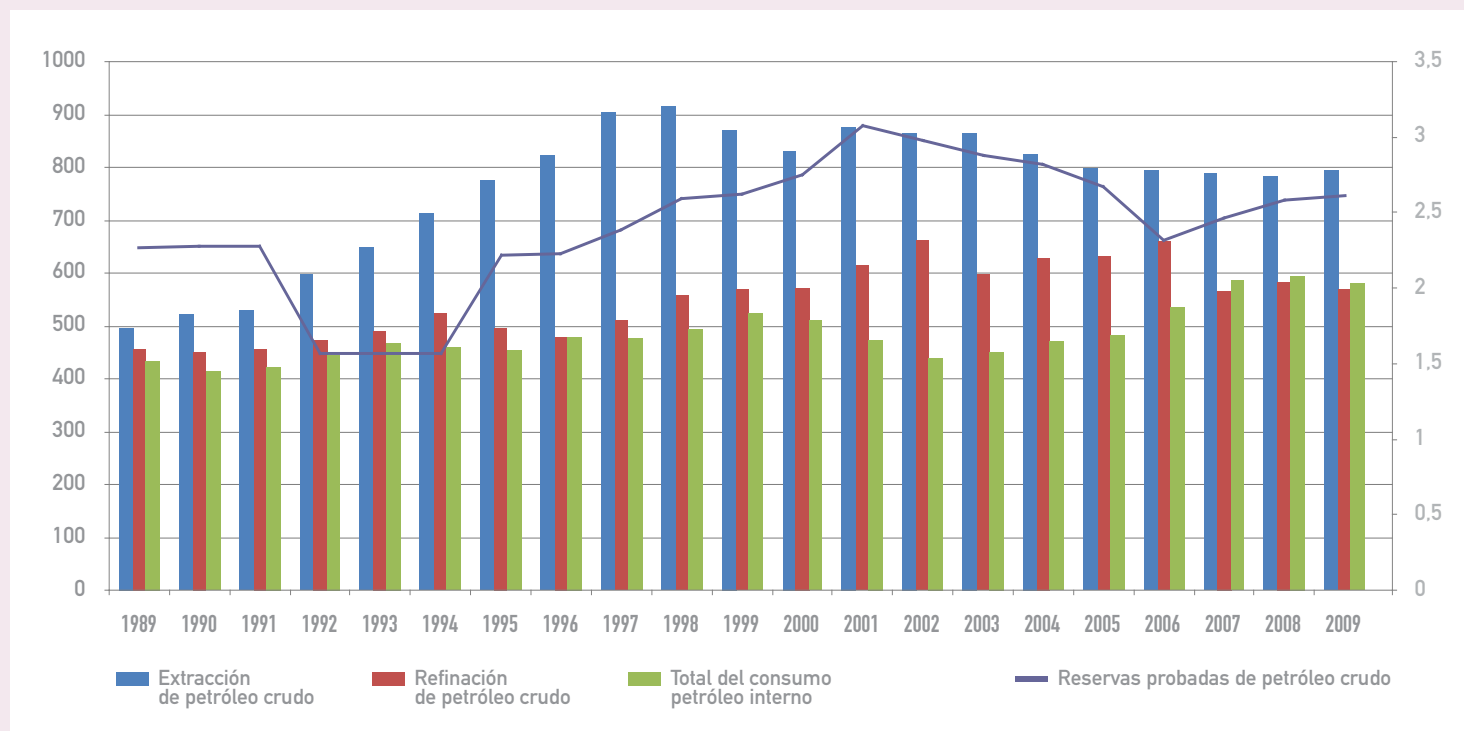
Desde el Estado se operó la transformación de la concepción dominante del petróleo como recurso estratégico a commodity, despojándolo de todo sesgo estratégico en función de la libre apropiación y comercialización en manos del capital petrolero.

Efectivamente, en los años inmediatamente posteriores a la privatización de YPF, reformas estructurales mediante, la extracción de hidrocarburos se aceleró a partir de una sobreexplotación de la dotación de reservas que habían sido descubiertas, en su mayoría, por inversiones hundidas realizadas por YPF mientras era estatal. Así, con saldos producidos por encima de la demanda interna, con el mercado desregulado y sin una empresa estatal que ordene la dinámica interna del sector, una de las principales vías de captación de renta por parte de las principales firmas fue exportar los hidrocarburos sin incorporarles valor agregado.

En cuanto al petróleo, la relación entre el alza de la extracción, la explosión de las exportaciones de crudo, el estancamiento de la refinación y la estabilidad de la demanda interna fue la lógica

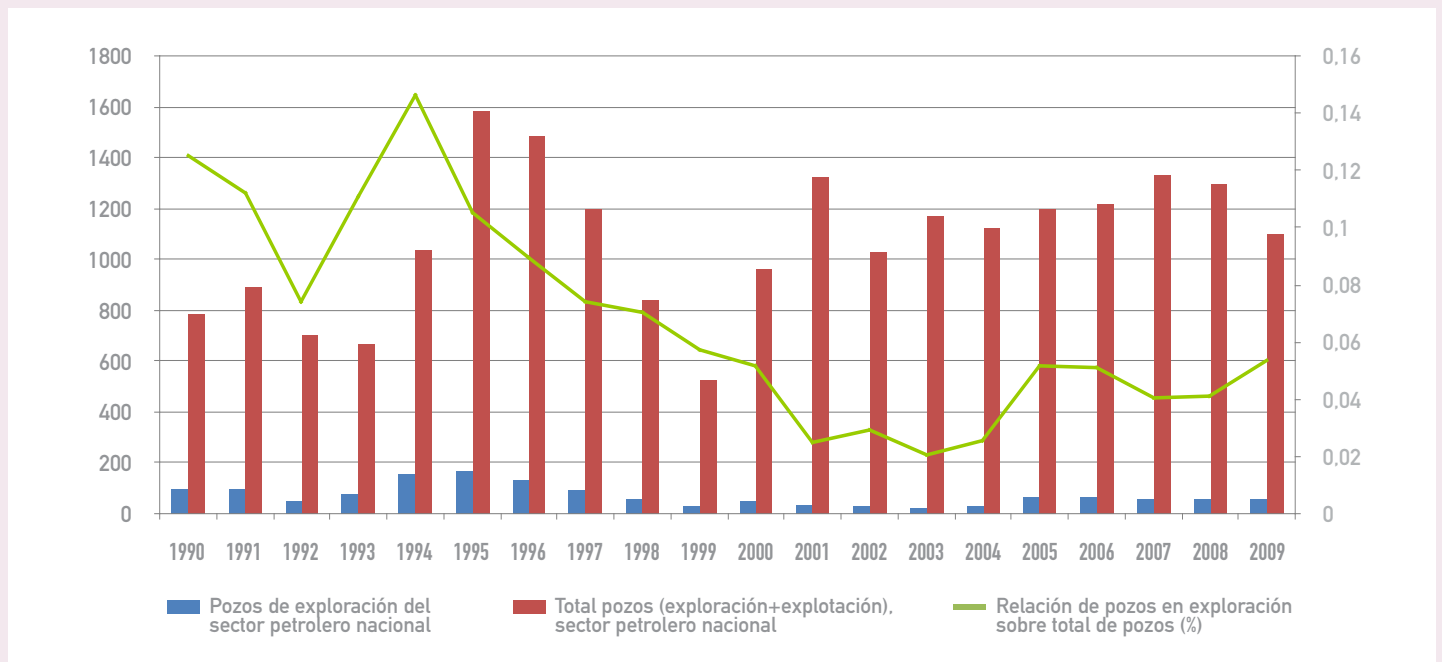
La transferencia al sector privado de la explotación del gas derivó en una depredación de las reservas comprobadas. La apertura de las exportaciones, sumada a una sostenida caída de la exploración, tuvo como resultado la drástica caída del horizonte de reservas a lo largo del período.

GRÁFICO 1. Total de extracción de petróleo crudo (miles de barriles diarios), de refinación de petróleo crudo (miles de barriles diarios), del consumo petrolero interno (miles de barriles diarios) y de las reservas probadas de petróleo crudo (billones de barriles). Argentina. 1989-2009



Fuente: Elaboración propia en base a información estadística de la Energy Information Administration, Estados Unidos. <http://www.eia.gov/>

GRÁFICO 2. Pozos en exploración, pozos en desarrollo y participación porcentual de los pozos en exploración sobre los pozos totales. Argentina. 1990-2009.



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

que estructuró, en líneas generales, la década de la convertibilidad (1991-2001) (Gráfico 1). Luego de la devaluación de 2002, y con el cambio interno en los precios relativos junto a las retenciones, se fue volviendo cada vez menos atractivo exportar el crudo producido con libre disponibilidad. A partir de allí, se acentuaron las exportaciones de los refinados, especialmente en el período 2001-2007 (Gráfico 3).

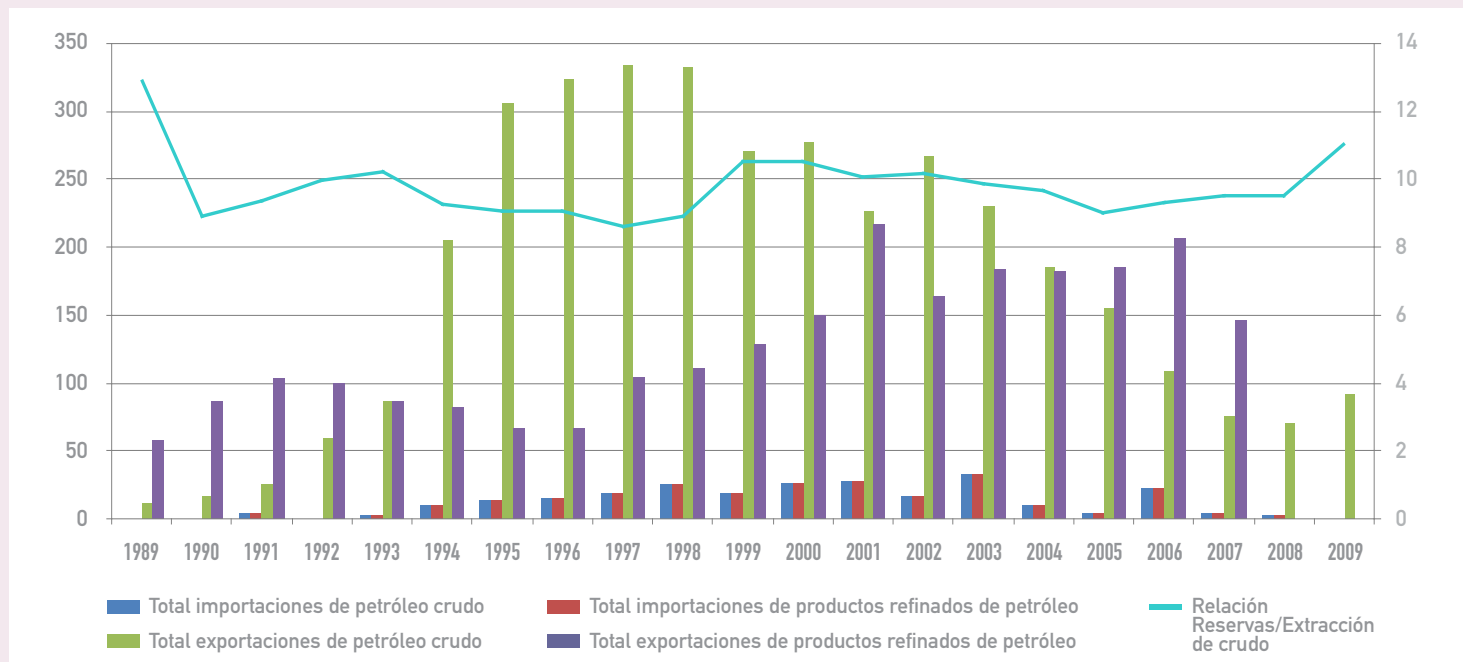
Sin embargo, este proceso de transferencia de activos y de ingresos públicos producidos por la privatización de YPF, conllevó una fuerte caída de la inversión de riesgo por parte del (ahora) oligopolio de empresas privadas. La sobreexplotación de los yacimientos con reservas probadas y la magra actividad exploratoria que se verifica en la dismi-

nución de los pozos de exploración respecto de los pozos de desarrollo (Gráfico 2) suscitaron una sostenida caída de, en primer lugar, las reservas, sobre todo a partir de 2000; y en segundo lugar, de la relación entre extracción y reservas (situación que se ve agravada por una reducción en los stocks extraídos) (Gráfico 3).

El panorama desolador se completa con la dinámica del sector en la última década: al aumento del consumo interno de petróleo y de las exportaciones de combustibles se le suma la caída de la extracción, de las reservas y de la inversión de riesgo, situación que conllevó a que las importaciones fueran significativas en muchos años del período (Gráfico 3). En definitiva, este panorama explica las constantes crisis de abastecimiento de combustibles y el alza de sus precios que el país viene padeciendo desde 2005 en adelante.

En relación con el gas natural, la extracción creció sostenidamente entre 1990 y 2006, consolidándose en el primer lugar de la matriz energética nacional debido al consumo intensivo en centrales eléctricas, fundamentalmente.

GRÁFICO 3. Total de exportaciones e importaciones, petróleo crudo y derivados (miles de barriles diarios); y horizonte de reservas (años). Argentina. 1989-2009



Fuente: Elaboración propia en base a información estadística de la Secretaría de Energía Argentina, del Instituto Argentino del Petróleo y del Gas (www.iapg.org.ar) y de la Energy Information Administration, Estados Unidos. <http://www.eia.gov/>

Durante los primeros ocho años de los '90, el crecimiento del consumo interno fue mayor que el ritmo de extracción (Gráfico 4), situación que explica, en primera instancia, que durante ese período las importaciones hayan sostenido la ecuación gasífera interna.

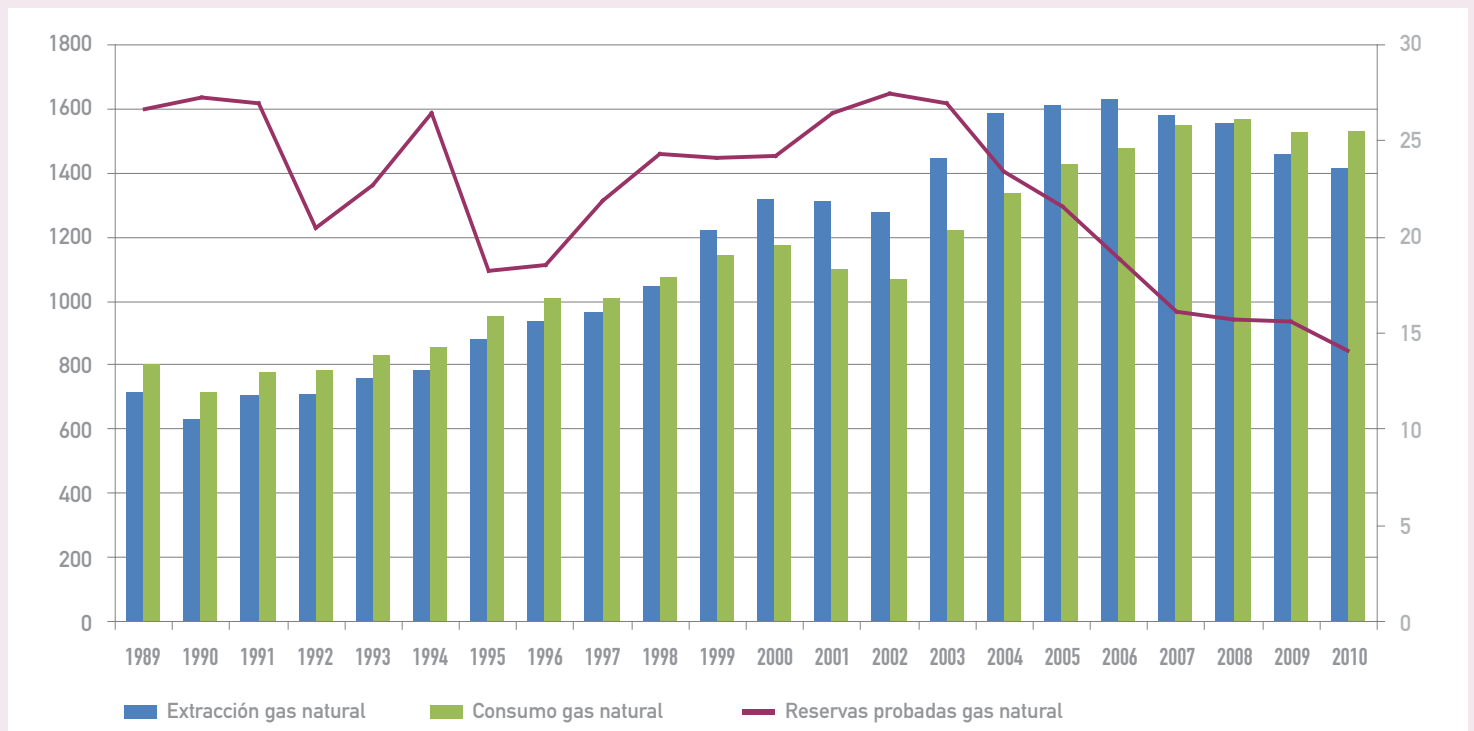
Sin embargo, la construcción de diez gasoductos a partir de 1996 facilitó la apertura indiscriminada de la exportación, incrementándose en los siguientes diez años. Desde la perspectiva de las empresas privadas, la exportación con precios internacionalizados fue un incentivo para aumentar la extracción de gas, creciendo por sobre el consumo interno desde entonces y hasta 2007 (Gráfico 5). En este último año comienzan a caer las exportaciones y se

vuelve a un nuevo período de importaciones para cubrir la creciente demanda del consumo interno y la caída de la extracción (pero ahora a precios mucho más elevados que los de principios de la década anterior).

La transferencia al sector privado de la explotación del gas derivó en una depredación de las reservas comprobadas. La apertura de las exportaciones, sumada a una sostenida caída de la exploración, tuvo como resultado la drástica caída del horizonte de reservas a lo largo del período (Gráfico 5).

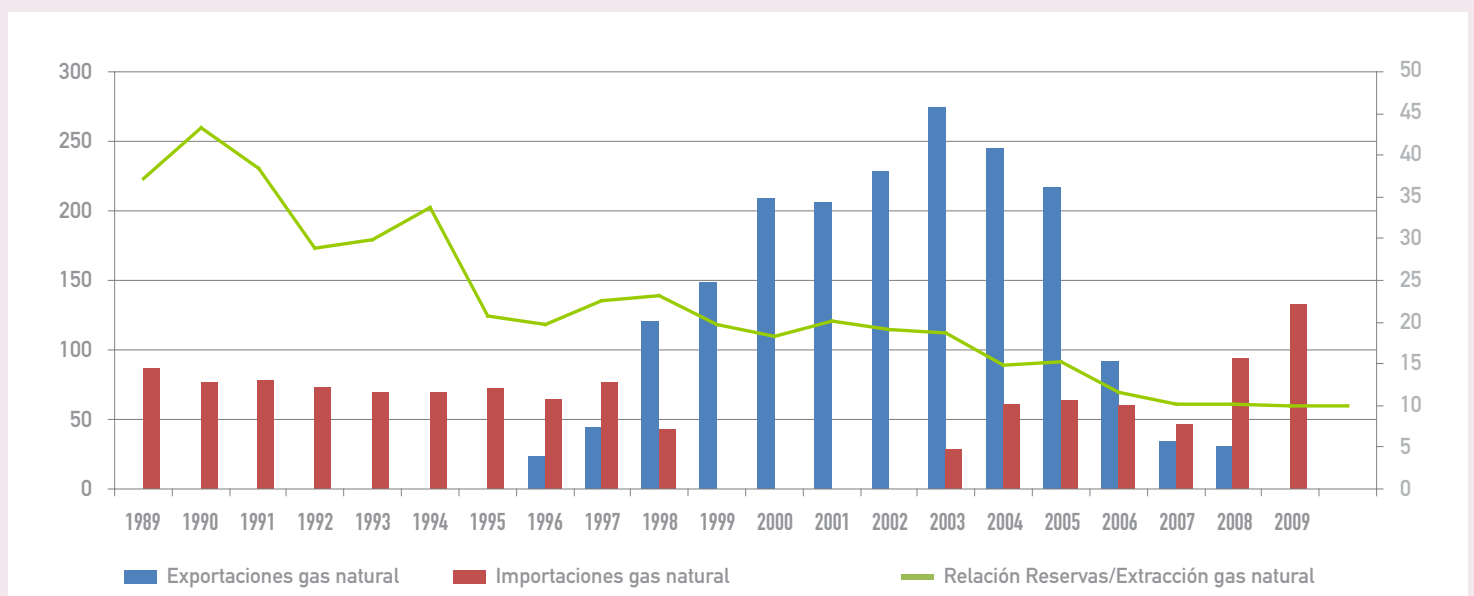
Conjuntamente, la transformación del sector bajo los preceptos neoliberales dio origen a un oligopolio privado: cuatro empresas explican cerca del 66% de la extracción de petróleo (Repsol YPF, Pan American Energy, Chevron y Petrobras, en ese orden), cuatro empresas extraen el 75% del gas (Repsol YPF, Total Austral, Pan American Energy y Petrobras) y tres firmas representan el 80% de la capacidad de refinación (Repsol YPF, Shell y Esso). Por lo tanto, la desregulación y privatización no generó la prometida competencia sino una importante concentración del mercado, liderado en todos los rubros por Repsol YPF.

GRÁFICO 4. Total de extracción y consumo interno de gas natural (billones de pies cúbicos) y de reservas probadas (trillones de pies cúbicos). Argentina. 1989-2010



Fuente: Elaboración propia en base a información estadística de la Energy Information Administration, Estados Unidos. <http://www.eia.gov>

GRÁFICO 5. Total de exportaciones e importaciones de gas natural (billones de pies cúbicos); y horizonte de reservas (años). Argentina. 1989-2009



Fuente: Elaboración propia en base a información estadística de la Secretaría de Energía Argentina, del Instituto Argentino del Petróleo y del Gas (www.iapg.org.ar) y de la Energy Information Administration, Estados Unidos. <http://www.eia.gov/>

La enajenación del instrumento mediante el cual el Estado controlaba el mercado de hidrocarburos privó al país de una política de exploración y explotación racional acorde con las necesidades sociales.

Perspectivas

El petróleo y gas no convencional presentan nuevas perspectivas y renovadas discusiones alrededor de los hidrocarburos. En primer lugar, aún no se sabe exactamente cuál es el real stock de las reservas descubiertas; en segundo lugar, si bien se sabe que los costos de extracción son más elevados (se estima que serán dos o tres veces más caros que el actual), no está claro cuál terminará siendo el costo real. Así, esta situación depara, al menos, dos interrogantes. El primero, ¿quién asumirá el incremento en los costos: las petroleras, los consumidores o el Estado? Si la tendencia actual no se modifica, el Estado seguirá cubriendo la diferencia, resguardando tanto los costos del mercado interno como la rentabilidad empresarial. El segundo, ¿cuál va a ser el destino de estos recursos no convencionales: exportación o mercado interno? Es de esperarse una renovada presión privada por orientar los recursos hacia los mercados internacionales donde obtendrían una mayor rentabilidad.

La falta de certezas ante estas y otras preguntas tiene origen en la ausencia de una petrolera estatal verticalmente integrada, como era YPF. Según lo analizado anteriormente, la enajenación del instrumento mediante el cual el Estado controlaba el mercado de hidrocarburos privó al país de una política de exploración y explotación racional acorde con las necesidades sociales. También implicó la privación de ingresos que hubiesen permitido el desarrollo de energías alternativas y en su lugar promovió la transferencia de ganancias extraordinarias hacia el sector privado.

Adicionalmente, una empresa estatal similar a YPF permitiría “regular” la actividad privada y generar información estadística propia y confiable. En los rubros de refinación y distribución de combustibles facilitaría la ampliación de la capacidad instalada y evitaría los recurrentes cuellos de botella provocados por inversiones que el sector privado nunca realizó. Del mismo modo, influiría decisivamente en el establecimiento de precios acordes con los costos de producción internos. Por último, es imprescindible como herramienta de integración regional a través de empresas estatales como PDVSA, Petrobras, YPFB, entre otras.

En contraste, petroleras privadas y medios de comunicación hegemónicos vuelven a congraciarse esta vez detrás de la mentada “crisis energética” con el fin de pujar por mejores precios tanto en boca de pozo como en bocas de expendio, incentivos fiscales para la exploración y libertad de exportación. Mientras tanto, el Estado nacional cubre el crecimiento de la demanda mediante la importación de gas natural y combustibles, generando incertidumbre respecto del constante deterioro de la balanza comercial. Otro factor de incertidumbre lo constituye la disputa entre los principales accionistas de Repsol por el control de la empresa, amenazando potencialmente la continuidad de los planes de inversión en el mercado argentino. La política petrolera local, entonces, quedaría supeditada a una relación de fuerzas corporativa, ajena a los intereses industriales, comerciales y sociales del país.

En definitiva, en tiempos en que se avanza hacia una ampliación de derechos en la esfera política, social, cultural y económica, la recuperación de una empresa petrolera estatal verticalmente integrada es la herramienta ineludible no sólo para afrontar los problemas analizados, sino también para la democratización del sector de hidrocarburos.

(1) Becario CONICET, Instituto Gino Germani, Docente de la carrera de Sociología de la UBA.

(2) Becario CONICET, Instituto de Altos Estudios Sociales (UNSAM), Docente de la carrera de Sociología de la UBA y de la UNSAM