

Estatizaciones de mercado: Un análisis de la “heterodoxia económica” kirchnerista a partir del caso de la estatización de Repsol-YPF en 2012

*Market-oriented nationalizations:
An analysis of the Kirchnerist “economic heterodoxy” based
on the Repsol-YPF nationalization case in 2012*

Por Jonás Chaia De Bellis*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2021.
Fecha de Aceptación: 28 de agosto de 2021.

RESUMEN

La estatización de Repsol-YPF realizada por el kirchnerismo en 2012 constituyó una “estatización de mercado”, esto es: la combinación de una lógica estatista –expresada en la nacionalización de una de las empresas más grandes del mundo– y una lógica de mercado –expresada en la renuncia a la regulación política del mercado de hidrocarburos–. Al no haber configurado una “coalición ISI” con la burguesía industrial local, el Estado reemplazó al empresariado privado en la gestión de la empresa, pero no al mercado en la asignación de cuotas de producción o en la fijación de precios, entre otras cosas. Desde un enfoque de economía política comparada, presentamos una visión alternativa a la de los estudios sobre el “giro a la izquierda” latinoamericano, que

no han analizado la dimensión sectorial de las coaliciones de gobierno ni han observado el funcionamiento concreto de las empresas estatizadas, a pesar de haberlas empleado como indicadores ideológicos.

Palabras clave: *YPF, Estatización, Kirchnerismo, Economía Política Comparada, Mercado.*

ABSTRACT

The nationalization of Repsol-YPF carried out by Kirchnerist government in 2012 was a “market-oriented nationalization”, that is: a combination of a statist logic -expressed in the nationalization of one of the largest companies in the world- and a market logic –expressed in the refuse to politically regulate the oil market-. By not having formed an “ISI coalition” with local industrial bourgeoisie, the

* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Ciencia Política por la Universidad Torcuato Di Tella. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: jonas.heliogabalo@gmail.com

State replace private businessman in the firm management but do not replace market in the allocation of production shares or setting prices, among other things. From a comparative political economy approach, we present an alternative vision to that of “Latin America’s left turn” studies, which have not analyzed the sectoral dimension of government coalitions, nor have they observed the specific operations of nationalized companies, despite having used them as ideological indicators.

Keywords: YPF, Nationalization, Kirchnerismo, Comparative Political Economy, Market.

Introducción

Los estudios sobre la economía política de los gobiernos del denominado “giro a la izquierda” u “ola rosa” en América Latina han tendido a categorizar como “populista” o “de izquierda” a toda decisión de estatización de una empresa privada, pasando por alto el uso político que los gobiernos asignaron a esas empresas una vez que estuvieron en manos del Estado. Ahora bien: no sólo gobiernos neoliberales o conservadores también han estatizado y estatizan empresas, sino que las propias estatizaciones realizadas por gobiernos que no representaron directamente al empresariado pueden terminar siendo utilizadas para fortalecer al mercado y a sus actores predominantes;¹ la estatización de Repsol-YPF en 2012 constituye uno de estos casos.

Como veremos luego, la estatización de la empresa más importante del país y una de las más grandes del mundo², surgió como una

posible herramienta para detener la salida de divisas sobre las cuales se articulaba el esquema redistributivo del kirchnerismo basado en salarios indirectos y gasto público. El kirchnerismo enfrentó dos procesos paralelos determinados por su frágil dependencia de las divisas comerciales: la baja en el precio de la soja y la salida irrefrenable de divisas por importación de energía. El reemplazo del empresariado privado por el Estado en YPF serviría para anular el giro de utilidades en dólares al exterior y dejar de importar energía, siendo ambos problemas una consecuencia de la estrategia comercial de Repsol; si la falta de divisas continuaba, el gobierno no podría resistir la presión devaluatoria ni la disparada inflacionaria que la sucedería, afectando así a su coalición social.

Pero como se desprende de esta breve descripción del caso, la estatización puede ser pensada como una medida fiscal entre otras, sin que ésta haya implicado, como veremos luego, una modificación de las reglas del juego del mercado. En otras palabras: el reemplazo del empresariado privado por el Estado no implicó un subsiguiente reemplazo del mercado por el Estado. En efecto, la hipótesis de este trabajo es que la estatización de Repsol-YPF constituye una *estatización de mercado*: combinó una lógica estatista —expresada en la nacionalización de una de las empresas más grandes del mundo— y una lógica de mercado —expresada en la renuncia a la regulación política del mercado de hidrocarburos—. La explicación de esta estatización de mercado es coalicional: el kirchnerismo no configuró una “coalición ISI”, sino que solamente las organizaciones del movimiento obrero se alinearon políticamente con el gobierno; estando ausente la burguesía industrial local, los incentivos para modificar las reglas del juego del mercado (cuotas de producción, cupos de exportación,

1 Para un análisis de estatizaciones realizadas por gobiernos neoliberales y dictaduras conservadoras en la Argentina, véase: Belini y Rougier (2008) y Chaia De Bellis (2020). Para casos de características similares en otras regiones, véase: Toninelli (2000), entre otros.

2 Repsol-YPF ocupaba en 2011, año previo a la nacionalización, el puesto número 94 en el *Global 500, ranking* de las empresas más

grandes del mundo según ingresos, elaborado por la revista *Fortune*.

precios políticos, ingreso y egreso de empresas según origen del capital, etcétera) fueron bajos, de modo tal que YPF, una vez en manos del Estado, compitió en un mercado desregulado.

1. Antecedentes

Muchos estudios sobre el denominado “giro a la izquierda” en América Latina coinciden en que la política económica kirchnerista se ubicó en una posición intermedia entre el mercado y el Estado. Para explicar este posicionamiento, por lo general, estos estudios ofrecen explicaciones basadas en factores institucionales, más precisamente: en la fortaleza o debilidad del sistema de partidos, dejando de lado la composición sectorial o económica de cada gobierno. Por otra parte, muchos trabajos sobre el denominado “neo-desarrollismo” en América Latina, han decidido profundizar el análisis económico-político de los gobiernos post-neoliberales en la región, pero este enfoque se limitó a describir la reconstrucción de una serie de capacidades estatales y a diferenciar entre elites ideológicamente conservadoras y progresistas.

Dentro del primer grupo de estudios, Etchemendy y Garay (2011) afirman que las políticas más estatistas dependen de los vínculos previos de los líderes con las organizaciones gremiales y sociales, y con la competencia partidaria: si los líderes carecen de vínculos previos con las organizaciones populares, éstas ejercerán una mayor presión redistributiva, pero si hay partidos opositores que retengan una proporción importante del electorado, éstos funcionarán como un límite a los programas de reforma de los esquemas macroeconómicos liberales. Para los autores, si bien el kirchnerismo no tenía vínculos previos con las organizaciones populares, el colapso del sistema de partidos tras la crisis del 2001 no impidió que el propio Partido Justicialista funcionara como opositor, junto a otra serie de partidos de centro. Así, los desafíos del kirchnerismo tanto a la macroeconomía neoliberal

heredada como así también a las relaciones de propiedad fueron bajos, mientras que, por el contrario, en los controles de precios de los alimentos y de las tarifas la intervención estatal fue alta.

Según Flores-Macías (2010), el estatismo kirchnerista se expresó en el *default* de la deuda externa, en los controles de precios y en algunas nacionalizaciones, pero no avanzó en reformas agrarias o nacionalizaciones de mayor escala, como sí sucedió en los casos de Venezuela o Bolivia. Para el autor, las dinámicas centrípetas de los sistemas de partidos institucionalizados conducen a reformas graduales y a la preservación del *statu quo* (como en Uruguay, Chile o Brasil), puesto que impiden el surgimiento de líderes *outsiders* o anti-sistema –propios de los sistemas de partidos colapsados– quienes justamente promueven las políticas estatistas debido a la inexistencia de compromisos con el *establishment* político y económico; la Argentina kirchnerista sería un caso intermedio entre ambos conjuntos de países, debido a que su sistema partidario se debilitó más que el de Uruguay, Chile y Brasil pero no colapsó como en Venezuela, Ecuador o Bolivia.

Levitsky y Roberts (2011) proponen una tipología que combina dos dimensiones: el nivel de institucionalización de la organización que accede al poder (organización ya establecida o nueva organización) y el nivel de dispersión o concentración de la autoridad hacia el interior de esa organización. Existe una coincidencia teórica con Flores-Macías, ya que hay una correspondencia entre las nuevas organizaciones políticas y las dinámicas conflictivas que conducen al estatismo. Así, Néstor Kirchner habría accedido al poder encontrándose en un punto intermedio entre el *outsider* y el candidato institucional (Levitsky y Roberts, 2011: 411) por lo que llevó adelante una política “heterodoxa”: rompió con la ortodoxia neoliberal imponiendo tasas de exportación y controles de precios, flexibilizó

la política monetaria, renacionalizó el sistema de pensiones y jubilaciones, e incrementó el gasto público, no obstante, “la ruptura con la ortodoxia macroeconómica fue más bien modesta que la de Venezuela, y si bien existieron medidas estatistas selectivas, no se desmanteló el modelo agroexportador ni se expandió la propiedad estatal de la economía” (Levitsky y Roberts, 2011).

Por su parte, y llamativamente, los estudios recientes sobre el “desarrollismo” o “neo-desarrollismo” que abordaron la economía política de América Latina tras la crisis neoliberal (particularmente los casos de Brasil y la Argentina) no se han concentrado en determinar cuáles fueron las fracciones o sectores de la burguesía con los cuales los gobiernos del “giro a la izquierda” conformaron coaliciones, sino que sólo se enfocaron en el rol del Estado frente a algunas variables macroeconómicas. Decimos que esto es llamativo, puesto que el desarrollismo latinoamericano consistió, básicamente, en una serie de estrategias estatales para consolidar el salto de la industria liviana a la industria pesada, de modo tal que no era esperable que estos estudios dejaran de lado el análisis de los diferentes sectores o fracciones del capital que compitieron entre sí para imponer sus propios patrones de acumulación. Así, trabajos representativos de esta agenda de estudios como los de Bresser-Pereira (2017) o Gaitán y Boschi (2015 y 2009) sólo observaron cómo el Estado se reconstituyó a sí mismo tras la salida del neoliberalismo, esto es: cómo reconstituyó sus capacidades de intervención económica, pero reduciéndose éstas al control del tipo de cambio y de la inflación, a la recaudación fiscal y al gasto público para recomponer el tejido social, a la incentivación del consumo, y a la preocupación de las elites por la igualdad. Es decir, además de no tener una mirada sectorial, estos trabajos parecen entender ‘desarrollo’ como un formato progresista de crecimiento económico, sin atender necesariamente al rol de la industria.

Como se desprende de estos análisis, la estatización de empresas ha sido subsumida bajo la vaga categoría de “estatismo”. Mediante esta categoría se englobó a las estatizaciones junto a una serie muy heterogénea de alternativas de política económica —los controles de precios, el control del tipo de cambio, el gasto público, la regulación del comercio exterior, las reformas agrarias, etcétera— de modo tal que no sólo las estatizaciones perdieron su especificidad, sino que el resto de las alternativas también. Además, al detectar que un gobierno estatizó una empresa, estos estudios rápidamente lo categorizaron como de “izquierda” o “populista”, siendo cada estatización un mero indicador de esa orientación o signo político, quedando entonces sin explicación los diferentes usos políticos asignados a esas empresas (redistributivos, regulatorios, competitivos, etcétera) como así también los beneficiarios coalicionales de cada estatización (sectores mercado-internistas, empresas transnacionales, mercados de *commodities*, etcétera).

En síntesis, tanto los estudios sobre el “giro a la izquierda” como los estudios sobre el “desarrollismo” han prestado poca atención a los distintos usos políticos de las estatizaciones y a la composición económico-sectorial de los gobiernos que las realizaron, elementos que pueden ser muy útiles a la hora de entender la “heterodoxia económica” kirchnerista, como se detalla en la hipótesis presentada a continuación.

2. Hipótesis

La hipótesis principal de este trabajo de investigación es que la nacionalización de Repsol-YPF en 2012 constituyó una “estatización de mercado”, esto es: la combinación de *una lógica estatista* —expresada en la nacionalización de la empresa más grande del país y una de las más grandes del mundo, con miras a detener la salida de divisas sobre las cuales se articulaba el esquema redistributivo del kirchnerismo—, y *una lógica de mercado* —expresada en la estruc-

tura de propiedad seleccionada tras la estatización y en la renuncia a la regulación política del sector—. Este doble carácter nos permite aportar una nueva explicación de la categoría de “heterodoxia económica” con la que otros estudios describieron al kirchnerismo: no se trataría de un punto intermedio entre Estado y mercado sino de la combinación de ambas lógicas.

A su vez, este doble carácter puede ser explicado a partir de la coalición sectorial conformada por el kirchnerismo. Retomando el concepto de “coalición ISI” de Etchemendy (2015) —i.e. el agrupamiento entre sindicatos monopólicos y *holdings* industriales locales, ambos protegidos estatalmente mediante una economía cerrada y un mercado regulado—, afirmamos que cuando una empresa es estatizada bajo una “coalición ISI” pasa a ser controlada por un organismo del Poder Ejecutivo desde el cual la gestión empresarial es politizada, vale decir: las decisiones económicas quedan supeditadas al beneficio de los actores del mercado interno (Hertog, 2010; Chibber, 2008).³ Ahora bien, como veremos

en detalle más adelante, la coalición kirchnerista fue unidireccional: los gremios y sectores informales de la economía se alinearon detrás del gobierno, quien basó su esquema redistributivo promoviendo y gravando al sector agroexportador, pero la burguesía industrial local no formó parte de la coalición gubernamental, de modo tal que los incentivos para regular e intervenir en el mercado desde YPF fueron bajos⁴.

1970, la estatización de siete ingenios azucareros para la creación de CONASA (Compañía Nacional Azucarera) en 1970 o la estatización de las bocas de expendio de combustibles en 1974, son algunos ejemplos, que en Chaia De Bellis (2020) se denominan “estatizaciones dirigistas”. Por el contrario, cuando la burguesía industrial no integra las coaliciones de gobierno, las empresas estatizadas no son controladas por el Poder Ejecutivo ni son utilizadas para regular mercados, sino que, o bien pueden ser rescatadas, saneadas y rápidamente devueltas a un mercado desregulado —como la estatización de la petroquímica INDUPA por parte de Menem en 1994, lo que en Chaia De Bellis (2020) se denomina “estatización de salvataje”—, o bien pueden permanecer en manos de una mayoría accionaria estatal y competir como sociedades anónimas privadas en un mercado desregulado —como en el caso de Repsol-YPF analizado aquí, que en Chaia De Bellis (2020) se denomina “estatización desarrollista” y aquí denominamos “estatización de mercado”—. Con este último término, que deliberadamente constituye un *oxímoron* conceptual, buscamos contraponer la estatización de Repsol-YPF en 2012 a las “estatizaciones dirigistas” recién descriptas, razón por la cual en este artículo atribuimos relevancia al hecho de que el kirchnerismo no configuró una “coalición ISI”.

3 En Chaia De Bellis (2020) se muestra cómo, cuando la burguesía industrial integra las coaliciones de gobierno, las empresas estatizadas pasan a ser controladas directamente por alguna agencia del Poder Ejecutivo y son utilizadas para regular mercados. La estatización de las líneas ferroviarias para la creación de Ferrocarriles del Estado con fondos y funcionarios del IAPI (Instituto Argentino de Promoción del Intercambio) en 1947, la estatización de empresas químicas y metalúrgicas para la creación de la DINIE (Dirección Nacional de Industrias del Estado) desde 1947, la estatización de las empresas navales en 1949 y aeronáuticas en 1950 para la creación de FANU (Flota Argentina de Navegación de Ultramar) y de Aerolíneas Argentinas respectivamente, la estatización de SIAM Di Tella en

4 Con el término regulación me refiero aquí a aquellas decisiones gubernamentales que

Así, bastó simplemente con reemplazar al empresariado privado por el Estado en tanto que accionista mayoritario de una sociedad anónima abierta, para detener de este modo una salida de divisas cuyas consecuencias devaluatorias e inflacionarias ponían en riesgo el esquema redistributivo oficial; la ausencia coalicional de la burguesía industrial local permitió que no se redujeran las cuotas de mercado de las empresas multinacionales en favor de los grupos locales ni se tomaran decisiones relativas al ingreso o egreso de empresas al mercado, que no se modificaran los cupos de exportación en favor del Estado, que los cuadros políticos más dirigistas quedasen subordinados a los cuadros más liberales en las decisiones empresariales, que no se manejaran precios políticos de combustibles para empresas nacionales y consumidores, que la estrategia de asociaciones de la empresa privilegiase a los actores más poderosos del mercado internacional, y que la estructura de propiedad seleccionada tras la estatización fuese la de una sociedad anónima abierta regida por el derecho privado, todo lo cual será detallado más adelante.

Como vemos, esta teoría puede inscribirse en un enfoque de economía política compa-

tienen efectos directos sobre la estructura del mercado: cuáles y cuántos actores participan en la producción de un bien, qué bien es producido y en qué cantidad, cuáles son los precios en las diferentes etapas de elaboración y venta de esos bienes, y qué sectores venden y/o compran esos bienes. Si la burguesía industrial local forma parte de la coalición de gobierno esperamos que la misma demande y consiga regulaciones favorables (como se deriva de la definición de "coalición ISI" de Etchemendy, 2015); si la burguesía industrial está ausente de la coalición y predominan las fracciones agrarias, financieras o de servicios, las demandas e incentivos regulatorios serán mucho menores o inexistentes.

rada, desde el cual las decisiones económicas son analizadas en tanto que expresiones de coaliciones políticas entre diferentes sectores productivos y sociales (Gourevitch, 1993). A su vez, el proceso histórico de la estatización será reconstruido teniendo presente el método de "rastreo de procesos para la construcción de teorías" (Beach y Pedersen, 2013).

3. La coalición sectorial kirchnerista

La hipótesis de este artículo es que la estatización de Repsol-YPF constituyó una estatización de mercado; la teoría que explica esta particular forma de estatización es que el kirchnerismo no configuró una "coalición ISI" (un agrupamiento entre sindicatos monopólicos y *holdings* industriales locales, ambos protegidos estatalmente mediante una economía cerrada y un mercado regulado) ya que sólo las organizaciones de trabajadores formales e informales se alinearon políticamente con el gobierno. Estando ausente la burguesía industrial, los incentivos para regular e intervenir en el mercado desde YPF fueron bajos, de modo tal que, tras la estatización, YPF compitió en un mercado desregulado.

Etchemendy (2021) afirma que los gobiernos kirchneristas construyeron una coalición con los sectores populares observando tres indicadores: la incorporación al Estado de dirigentes gremiales y de movimientos sociales; el involucramiento de estos dirigentes en el diseño e implementación de políticas que beneficiaron a los miembros de esas organizaciones; y la promoción de la movilización política de los gremios y los movimientos sociales. Ejemplos de designaciones en el Estado mencionados por el autor son la incorporación de Carlos Tomada (asesor legal de la Unión Obrera Metalúrgica) como Ministro de Trabajo, de Antonio Luna (dirigente del gremio ferroviario La Fraternidad) como Subsecretario de Transporte Ferroviario, de Jorge González (dirigente del Sindicato de Choferes de Camiones) como Subsecretario de Transporte Automotor, de

Luis D'Elia (dirigente de la Federación de Tierra y Vivienda) como Subsecretario de Tierras para el Hábitat Social, de Jorge Ceballos (dirigente de Barrios de Pie) como Subsecretario de Organización Popular, y de Emilio Pérsico (dirigente del Movimiento Evita) como Subsecretario de Agricultura Familiar; además, la Superintendencia de Riesgos de Salud fue controlada por funcionarios vinculados a la CGT. A los ejemplos mencionados por el autor podemos agregar nosotros las designaciones de Guillermo Moreno (asesor económico del Movimiento de Trabajadores Argentinos –MTA–) como Secretario de Comunicaciones de la Nación y Secretario de Comercio Interior de la Nación, de Alicia Castro (dirigente de la Asociación Argentina de Aeronavegantes y miembro del MTA) como embajadora en Venezuela, de Ricardo Luján (dirigente del Sindicato de Dragado y Balizamiento) como Subsecretario de Puertos y Vías Navegables, y de Ricardo Cirielli (dirigente la Asociación de Personal Técnico Aeronáutico) como Subsecretario de Transporte Aerocomercial tras la estatización de Aerolíneas Argentinas en 2008. En relación con esta última designación debemos agregar también el modo en que los sindicatos fueron incluidos en la gestión de algunas empresas estatizadas. Por ejemplo, la Unión Ferroviaria y La Fraternidad participaron en los entes que gestionaron las líneas ferroviarias estatizadas en 2004, 2007, 2012 y 2013 (la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia, la Unidad de Gestión Operativa Mitre Sarmiento y la Operadora Ferroviaria S.E.). También el Sindicato Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias participó en la gestión de AySA, tras la estatización de Aguas Argentinas en 2006, y colocó a Carlos Ben, un abogado del gremio, como presidente de la empresa estatizada.

En relación con el involucramiento de dirigentes de organizaciones populares en el diseño e implementación de políticas que beneficiaron a los miembros de esas organi-

zaciones, Etchemendy destaca que los movimientos sociales participaron principalmente en programas de cooperativas de trabajo e infraestructura, mientras que los sindicatos fueron incluidos en instancias decisionales (reactivadas o nuevas) vinculadas a salarios y al mercado de trabajo, como por ejemplo el Consejo del Salario Mínimo, las Negociaciones Colectivas y diferentes consejos sectoriales de formación y capacitación laboral, todas estas instituciones de carácter tripartito, es decir: conformadas por las centrales sindicales, el Estado y el empresariado.⁵ En cuanto a la promoción de la acción colectiva de las organizaciones populares, Etchemendy menciona cómo los gremios y los movimientos sociales se movilizaron políticamente tanto durante el conflicto con el campo en 2008, como así también durante la campaña electoral presidencial de 2011; podemos agregar aquí la movilización de estas organizaciones durante las disputas por la implementación de la Ley de Medios desde el 2009 en adelante⁶.

Siguiendo el análisis en términos coalicionales, pasemos ahora al otro actor que debería ser parte de toda “coalición ISI”, es decir: la burguesía industrial local. Como trataremos de mostrar a continuación, y a diferencia de lo

5 Sobre los sindicatos en instancias decisionales tripartitas durante este período, véase también: Etchemendy y Collier (2008) y Trajtemberg (2016). Sobre el diseño e implementación de políticas públicas incluyendo a los movimientos sociales durante este período, véase: Garay (2017) y Rossi (2017).

6 Otros estudios sobre la coalición entre kirchnerismo y movimiento obrero, que además han puesto la lupa sobre la movilización política de las centrales obreras y la conflictividad laboral son: Anigstein (2019), Natalucci (2013), Benes y Fernández Milmanda (2012), Atzeni y Ghigliani (2008) y Etchemendy y Collier (2008), entre otros.

sucedido con las organizaciones de los sectores populares, no se produjo un alineamiento político entre el kirchnerismo y la burguesía industrial local.

Revisando la mayor parte de los estudios sobre la política industrial del kirchnerismo, Souto Simão (2014: 231-232) encuentra dos grandes consensos académicos respecto del sector industrial en aquellos años: una “escasez de mecanismos específicos de promoción industrial durante el período” y la “ausencia de un proceso de sustitución de importaciones en la última década”. En relación con las cámaras empresariales industriales –por ejemplo la Unión Industrial Argentina y las principales empresas que la integran y lideran– se pueden observar, a grandes rasgos, dos grandes etapas: una etapa de expectativa y esporádico apoyo al gobierno entre 2003 y 2007, determinada por la enorme rentabilidad de las empresas (generada por la devaluación de la posconvertibilidad, que abarató los costos laborales y licuó, en combinación con la pesificación, los pasivos de las empresas); y una segunda etapa, que transcurre entre 2007/2008 y 2015, en la que se produce una ruptura, determinada, justamente, por el rechazo sostenido del gobierno kirchnerista a las presiones devaluatorias realizadas desde el sector industrial, que tenían lugar a medida que la moneda se apreciaba y las ventajas iniciales de la devaluación se iban desvaneciendo (Baudino, 2021; Mussi, 2013).

Comparando las diferentes coaliciones sectoriales que en Argentina configuraron

distintos gobiernos populares, Richardson (2009) concluye que el kirchnerismo expresó un “populismo orientado hacia las exportaciones”; el autor muestra cómo los gobiernos kirchneristas se apoyaron en la exportación de soja para construir una coalición popular, aprovechando tanto el *boom* de su precio internacional, como así también el hecho de que los sectores populares argentinos no consumen esa oleaginosa ni sus derivados, de modo tal que los movimientos de precios no afectarían al mercado interno y por lo tanto, no pondrían en crisis a la coalición popular. Esto permitió al kirchnerismo promover y beneficiar al sector agroexportador y paralelamente gravar las exportaciones, empleando esa recaudación para subsidiar otros bienes sí consumidos por los sectores populares, principalmente carnes, trigo, transporte y energía.

Si analizamos las primeras empresas ordenadas según ventas y según exportaciones bajo el kirchnerismo, veremos que la apreciación de Richardson es correcta, y también, que la burguesía industrial local no parece haber sido predominante durante este período.⁷ Para comenzar, tomemos como muestra las primeras 30 empresas ordenadas según ventas hacia el año 2014:

7 Wainer (2018: 331), coincidiendo con Richardson, caracteriza al modelo económico kirchnerista como uno de “crecimiento económico sin cambio estructural”, en el que “el complejo agroexportador se encontró en una situación de ganador económico y de desplazado político”. Es decir: el alineamiento con el sector agroexportador que detallaremos a continuación no se tradujo en un alineamiento político, como lo demuestra el “conflicto con el campo”, conflicto que estuvo determinado, justamente, sólo por los niveles de renta que el Estado buscaba recaudar, y no por intentos de subordinación o de reemplazo de ese sector de la burguesía por otro.

Tabla 1:
Primeras 30 empresas ordenadas según ventas (2014)

Empresa	Sector
1. YPF	Hidrocarburos
2. Telecom Argentina	Servicios
3. Osde	Servicios
4. Aceitera General Deheza	Agro-industria
5. Carrefour	Servicios
6. Volkswagen	Industrial
7. Esso/Axion Energy	Hidrocarburos
8. Cargill	Agro-industria
9. Shell	Hidrocarburos
10. Ford	Automotriz
11. Pan American Energy	Hidrocarburos
12. Molinos Río de la Plata	Agro-industria
13. Claro (ex CTI)	Servicios
14. Asoc. de Coop. Arg.	Agro-industria
15. Arcor	Agro-industria
16. Bunge	Agro-industria
17. Telefónica de Argentina	Servicios
18. Telecom Personal	Servicios
19. Vicentín	Agro-industria
20. Siderar	Industrial
21. Louis Dreyfus	Agro-industria
22. WalMart	Servicios
23. Supermercados Coto	Servicios
24. Peugeot-Citroen	Industrial
25. Nidera	Agro-industria
26. Cervecería Quilmes	Agro-industria
27. Imp. y Exp. de la Patagonia	Agro-industria/Servicios
28. Cencosud (Jumbo)	Servicios
29. Movistar	Servicios
30. Mastellone Hermanos	Agro-industria

Fuente: Gaggero y Schorr (2016).

Lo que vemos en la Tabla 1 es que sólo el 10% de la muestra son empresas industriales, particularmente del sector automotriz, y que el 13% son empresas de hidrocarburos; es decir que, sólo el 23% de las primeras empresas que más

vendieron fueron industriales. Por su parte, el 40% de las empresas de la muestra son empresas agro-industriales y el 33% corresponde a empresas de servicios (telecomunicaciones, supermercados, etcétera). Si quisiéramos profun-

dizar aún más el análisis sectorial, podríamos especificar qué rubro se destacó dentro de los sectores productivos de capital nacional, como hacemos en la *Tabla 2*:

Tabla 2:
Primeras 20 empresas productivas de capital nacional ordenadas según ventas (2015)

Empresa	Sector
1. Aceitera General Deheza	Agro-industrial (aceite y granos -soja, maní, trigo, maíz, sorgo-)
2. Asociación de Cooperativas Argentinas	Agro-industrial (cereales y oleaginosas)
3. Arcor	Agro-industrial (alimentos)
4. Vicentín	Agro-industrial (oleaginosas, biocombustibles, carne y algodón)
5. Molinos Río de la Plata	Agro-industrial (alimentos)
6. Siderar	Siderúrgico (acero)
7. Newsan	Electrónica (electrodomésticos y teléfonos celulares)
8. Mastellone Hermanos	Agro-industrial (alimentos lácteos)
9. Sancor	Agro-industrial (alimentos lácteos)
10. Siderca	Siderúrgico (acero)
11. Aluar	Siderúrgico (aluminio)
12. Migror	Electrónica (electrodomésticos, teléfonos celulares, y autopartes eléctricas)
13. IATEC	Electrónica (teléfonos celulares)
14. Electronic System	Electrónica (teléfonos celulares y electrodomésticos)
15. BGH	Electrónica (informática, teléfonos celulares y electrodomésticos)
16. Ledesma	Agro-industrial (azúcar)
17. Molino Cañuelas	Agro-industrial (alimentos)
18. Roemmers	Químico (farmacéutica)
19. Agea	Imprenta
20. Siat	Siderúrgico (acero)

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Gaggero y Schorr (2016).

Aquí la caracterización de Richardson puede verse aún más clara. Como se observa en la *Tabla 2*, si tomamos nuevamente como muestra los años finales de los gobiernos kirchneristas, vemos cómo las grandes empresas agro-industriales y de agro-negocios predominaron

dentro de la totalidad del sector productivo nacional. En la *Tabla 4* podemos ver este predominio a lo largo del tiempo, mientras que en la *Tabla 5* se detallan las empresas nacionales y extranjeras que más exportaron:

Tabla 3:
Evolución de los complejos exportadores (rubros seleccionados; porcentaje del total de exportaciones), 2007-2015

Complejo/año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Complejo sojero	24,3	23,7	23,3	25,4	24,5	21,1	22,3	29,6	29,6
Complejo cerealero	9,4	10,9	7,1	7,9	13,1	15,3	16,4	8,7	11,7
Complejo siderúrgico	3,5	3,3	3,1	2,3	2,1	2,3	1,9	2	1,3
Complejo automotriz	10,7	10,4	10,7	12,6	12,3	11,3	13,9	12,4	11,9
Complejo petróleo y gas	10	8,8	9,4	7,9	5,9	7,8	7	7,6	4

Fuente: Elaboración propia sobre datos del INDEC.

Tabla 4:
Empresas nacionales y extranjeras que más exportaron en 2014 (primeras 15, en porcentajes)

Empresa	Sector	% exp. ⁸
1. Aceitera General Deheza	Agro-industrial (aceite y granos -soja, trigo, maíz, sorgo, etc.)	7
2. Cargill	Agrario (cereales y soja)	6,7
3. Bunge	Agrario (oleaginosas) y agro-industrial (aceite)	6,6
4. Dreyfus	Agro-industrial (aceite y granos -soja y cereales-)	5,1
5. Nidera	Agro-industrial (oleaginosas, alimentos; biotecnología)	4,1
6. Volkswagen	Automotriz	3,9
7. Vicentín	Agro-industrial (oleaginosas, biocombustibles, carne, etc.)	3,5
8. Ford	Automotriz	3,4
9. Asociación de Cooperativas Argentinas	Agro-industrial (cereales y oleaginosas)	3,3
10. Molinos Río de la Plata	Agro-industrial (alimentos)	3,2
11. Pan American Energy	Hidrocarburos	2,7
12. Siderca	Siderúrgico (acero)	2
13. YPF	Hidrocarburos	1,9
14. Renault	Automotriz	1,1
15. Unilever	Agro-industrial (alimentos) y Químico (productos de limpieza)	0,9

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Gaggero y Schorr (2016).

8 En esta columna se expresa el porcentaje de exportaciones de estas 15 empresas respecto de lo exportado por las 50 empresas más grandes según su facturación.

Si detallamos aún más este perfil productivo (*Tabla 6*) y consideramos los saldos comerciales sectoriales, veremos que hacia el final de los gobiernos kirchneristas no sólo se conso-

lidó este perfil productivo agro-exportador,⁹ sino que además los sectores manufactureros mostraron saldos negativos:

Tabla 5:
Saldo comercial por sector (2015) (en millones de dólares)

Sector (según nomenclatura Mercosur)	Saldo comercial
Productos de las industrias alimentarias	12.911
Productos del reino vegetal	11.089
Grasas y aceites animales o vegetales	4.603
Animales vivos y productos del reino animal	3.768
Metales preciosos	2.412
Pieles, cueros, peletería y manufacturas de estas materias	729
Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	-29
Calzado	-460
Manufacturas de piedra, yeso, cemento, amianto, mica, cerámicos, vidrio	-487
Pasta de madera o de las demás materias fibrosas celulósicas	-792
Materias textiles y sus manufacturas	-1.031
Instrumentos y aparatos de óptica, precisión, médico-quirúrgicos, etc.	-1.775
Metales comunes y manufacturas de estos metales	-2.191
Plástico y sus manufacturas, caucho y sus manufacturas	-2.470
Material de transporte	-3.585
Productos de las industrias químicas o de las industrias conexas	-4.943
Productos minerales	-5.096
Máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes	-15.705

Fuente: Elaboración propia sobre datos del INDEC.

9 Además de los detalles presentados aquí, se pueden consultar numerosas fuentes periodísticas sobre esta cuestión, por ejemplo, *La Política Online*, 16/06/2015: “Cristina cierra su gobierno con la mayor cosecha de soja de la historia”, o *La Nación*, 27/01/2016: “En 2015 fueron récord las exportaciones de soja argentina a China”, entre otras.

Finalmente, en la Tabla 5 podemos ver cómo, si nos concentramos exclusivamente en la cantidad de empresas industriales que más ventas realizaron durante este período según el tipo de accionista predominante, la burguesía industrial local se mantuvo prácticamente en los mismos valores que antes de la asunción

del kirchnerismo, mientras que las empresas privadas extranjeras aumentaron su participación, lo que coincide además con las conclusiones de Souto Simao mencionadas antes (*i.e.* ausencia de un proceso ISI y de políticas de promoción industrial):

Tabla 6:
Cantidad de empresas según ventas (primeras 200) y tipo de accionista predominante (valores absolutos, años 2001, 2007 y 2015)

Accionista / Año	Cantidad de empresas		
	2001	2007	2015
Estatual	1	6	3
Privada nacional	59	53	63
Privada extranjera	93	116	114
Asociación	47	25	20
Total	200	200	200

Fuente: Gaggero y Schorr (2017).

De hecho, algunas importantísimas empresas pertenecientes a los *holdings* industriales locales se extranjerizaron durante el período analizado.¹⁰

En síntesis, durante sus gobiernos el kirchnerismo promovió al sector agroexportador. El hecho de que no se haya configurado una coalición ISI con la burguesía industrial local tuvo efectos sobre el uso político asignado a Repsol-YPF, como veremos a continuación.

4. Los incentivos económico-políticos para la estatización de Repsol-YPF

Las estatizaciones kirchneristas pueden ser caracterizadas como decisiones coyunturales adoptadas en momentos particulares de la rela-

ción entre Estado y empresarios, que se encontraron más bien determinadas por la voluntad de que la coalición popular no se fracturase, y no tanto por la necesidad de restaurar un modelo industrial para el cual el Estado debía revertir o corregir las estrategias de los privados, ni tampoco por una naturaleza inherentemente estatista del gobierno. Siguiendo en esta línea, podríamos decir que la secuencia de preferencias de los gobiernos kirchneristas fue: 1) mantener la propiedad privada de empresas y servicios consiguiendo acuerdos de precios y tarifas; 2) introducir en esas empresas grupos de una nueva burguesía nacional políticamente afines si el *punto 1* fracasaba; 3) estatizar las empresas si el *punto 2* fracasaba. En la *Tabla 8* podemos ver algunos ejemplos del tránsito de la preferencia 1 a la preferencia 2, mientras que a continuación analizaremos el tránsito de la preferencia 2 a la 3.

10 Por ejemplo: Pecom Energía, Acindar, Molfino, Loma Negra, Alpargatas, Quilmes, Peñaflo y numerosos frigoríficos (Gaggero y Schorr, 2017: 59).

Tabla 7:
Algunos ingresos de empresarios nacionales en empresas privadas (y privatizadas) extranjeras promovidos por el kirchnerismo¹¹

Grupo	Empresa en la que ingresa	Año
Wertheim	TELECOM (France Telecom)	2003
Pampa Energía (Mindlin)	TRANSENER (Petrobras) EDENOR (Electricité de France)	2004 2005
Electroingeniería	TRANSENER (National Grid)	2006
Eurnekian	AGUAS ARGENTINAS (Suez y Agbar)	2006
Petersen (Eskenza)	YPF (Repsol)	2007
Chemo/Insud (Sigman)	Gas Natural BAN (Naturgy España)	2008
Indalo (López)	PETROBRAS (estatal brasilera y BM&F Bovespa)	2010
Bridas (Bulgheroni)	ESSO (Exxon Mobil)	2011
Emgasud	Ashmore Energy International (ENRON)	2011
MacFarlane	EDELAP (AES Corporation)	2012

Fuente: Elaboración propia.

La rentabilidad de Repsol-YPF fue de 4.693 millones de euros en 2010 y de 2.193 millones

11 Los grupos empresarios enumerados en la *Tabla 8*, seleccionados por el kirchnerismo en tanto que cooperadores políticos, pueden servir como una muestra adicional de la coalición sectorial kirchnerista: no fue la burguesía industrial local quien se alineó políticamente detrás del gobierno, sino que antes del 2003 todos los grupos locales que aparecen en la *Tabla 8* se encontraban principalmente en los sectores financiero, comercial, inmobiliario, medios de comunicación, agropecuario y agronegocios. Con la excepción de Bridas, ninguno de estos grupos operaba en el sector industrial. La idea de construir una “nueva burguesía”, según Gaggero y Schorr (2017), fue una idea inicial del kirchnerismo que sólo perduró discursivamente. Podemos precisar aquí que, más allá de lo discursivo, la idea inicial de una nueva burguesía quedó acotada a estos intentos de ingresos de empresarios locales no-industriales en algunos negocios gestionados por empresas multinacionales. Bonvecchi (2011) incluye esta estrategia

de euros en 2011, año previo a la estatización.¹² La intervención del Estado no se debió, entonces, a que la empresa se encontraba en crisis, como sí sucedió en otras estatizaciones,¹³ sino a las consecuencias macroeconómicas de la estrategia comercial de Repsol, tal como lo explican los interventores oficiales, Julio de Vido (Ministro de Planificación, Inversión Pública y Servicios) y Axel Kicillof (Secretario de Política Económica y Planificación del Desarrollo):

Repsol adoptó una estrategia de producción basada casi exclusivamente en los pozos existentes

de penetración empresarial en lo que denomina “capitalismo selectivo” kirchnerista.

12 *Informe Anual Repsol YPF* de 2010 y 2011.

13 Ejemplos de estatizaciones de empresas que estaban en crisis durante el kirchnerismo son: Correo Argentino (2003), LAPA (2003), DINAR (2003), TANDANOR (2007), Aerolíneas Argentinas (2008), Ferrocarril Mitre (2012), Ferrocarril Sarmiento (2012) y Ciccone Calcográfica (2012) (Chaia De Bellis, 2020).

(...) Pero lo más llamativo de este fenómeno de desinversión, segmentación de mercado y continuas presiones por aumento de los precios de los combustibles por parte de Repsol es que el propio grupo era uno de los principales responsables de la escasez de petróleo y gas en el mercado, escasez que lejos de lesionar la rentabilidad de la compañía, aportaba claramente a una estrategia que tenía como objetivo la convergencia de los precios internos con los internacionales (...) la necesidad de importar combustibles fue la consecuencia directa del propio accionar de Repsol en YPF, cuya desinversión significó la caída de la producción de petróleo y gas, con la consecuente necesidad de recurrir a las compras de estos combustibles en el exterior (de Vido y Kicillof, 2012: 27-29).

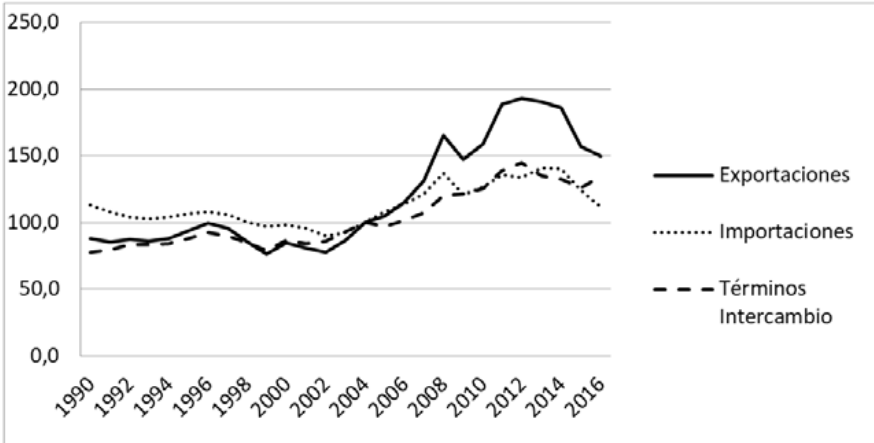
Antes de la estatización, en 2007, el gobierno intentó influir en las decisiones de Repsol introduciendo a un empresario afín al gobierno: el Grupo Petersen, liderado por Enrique Eskenazi, dedicado en ese momento tanto a la construcción e infraestructura pública como a la actividad bancaria y agraria de la que surgió.¹⁴ En 2007, Petersen adquirió un 14,99% de acciones, en 2008 obtuvo un 0,47% más, y en 2011 adquirió un 10% más, contando de este modo con el 25,46% de las acciones de Repsol-YPF. No obstante, el ingreso de un grupo afín al gobierno con la expectativa de coordinar metas con el Poder Ejecutivo no dio resultado: ni la desinversión de Repsol ni el giro de utili-

dades al exterior pudieron ser revertidos. Como indica Sabbatella (2012: 210) esta adquisición de acciones fue posible a partir del endeudamiento de Petersen con BNP Paribas, Credit Suisse, Goldman Sachs, Itaú, y la propia Repsol; la cancelación de la deuda que permitió el ingreso sería saldada con los dividendos obtenidos cada año, de modo tal que la incorporación de Petersen sólo implicó un incremento de la fuga de divisas, lo contrario al objetivo por el cual ingresó. Así, el gobierno comenzó a evaluar la alternativa de la estatización; en un discurso en la Casa Rosada el 25 de enero de 2012, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner presentaba algunos datos sobre los saldos comerciales del año anterior, y al mencionar el problema de la salida de divisas por importación de combustibles, parecía preanunciar los planes gubernamentales de estatización que se concretarían unos pocos meses después:

También es cierto que si las empresas petroleras en nuestro país hubieran mantenido o aumentado la producción, esto [el superávit comercial] hubiera sido mucho mejor, porque la verdad que hemos tenido que importar 9.396 millones de dólares en combustible. Un 110 por ciento más que el año 2010. Y la verdad que el argumento de que creció la producción, puede ser válido, pero no aumentó 110 por ciento como para que tengamos este nivel de importación (...) no podemos volver a las épocas del Virreinato donde se llevaban todo, el oro y la plata, y no dejaban nada. Creo que es bueno que se notifiquen que han pasado esas épocas y que es necesario reinvertir en el país y que, además, el tema del costo del combustible debe ser costo argentino y no costo internacional, porque los costos de producción son costos de la Argentina (...) Quiere decir que, de los 9.000 millones, 7.547 fueron en cosas que se podrían haber producido aquí en la Argentina.

14 Eskenazi se inició como empresario en el grupo Bunge & Born, fue asesor del Ministerio de Obras Públicas durante la privatización de puertos y ferrocarriles, fue vicepresidente de ABAPPRA (Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina), y fue director de numerosos Bancos provinciales (véase: *La Nación*, 7/09/2004: "Eskenazi, de las obras públicas a los bancos" y *Ámbito Financiero*, 07/10/2009: "Enrique Eskenazi diserta en Madrid").

Gráfico 1:
Precios de exportaciones, importaciones y términos de intercambio, 1990-2016

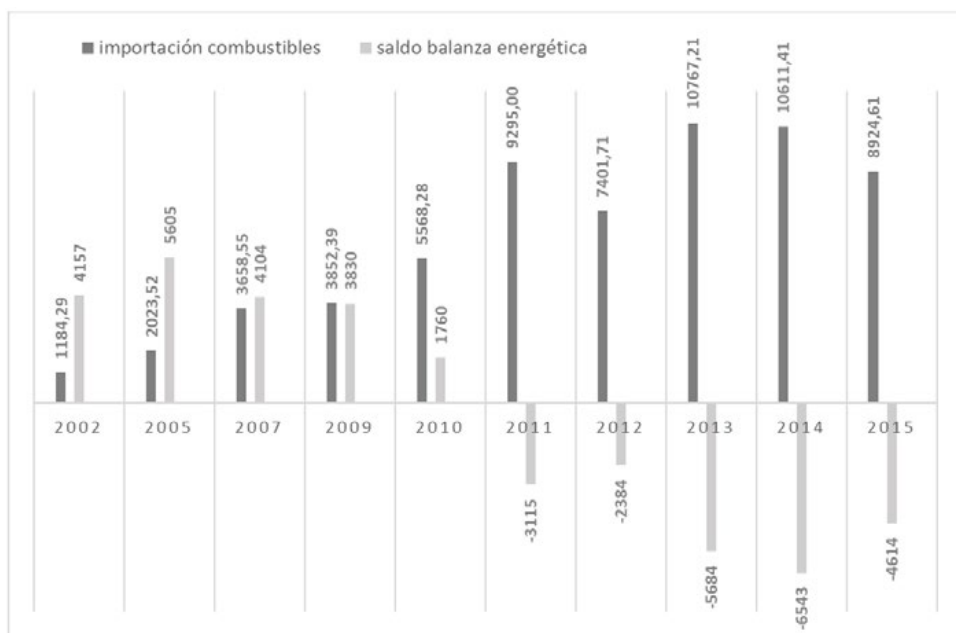


Fuente: Elaboración propia sobre datos de INDEC.

En efecto, y como señalamos antes, la estatización de YPF en 2012 surgió como una medida para detener la salida de divisas sobre las cuales se articulaba el esquema redistributivo del kirchnerismo basado en salarios indirectos y gasto público. El kirchnerismo se vio afectado por dos procesos paralelos determinados por su frágil dependencia de las divisas comerciales del agro: la baja en el precio de la soja (como vemos en el *Gráfico 1*) y la salida irrefrenable de divisas por importación de energía (como

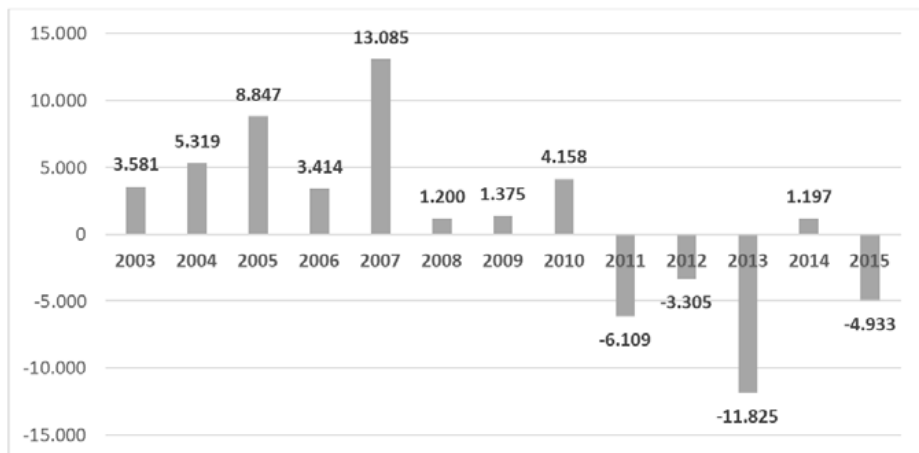
vemos en los *Gráficos 2 y 3*). El reemplazo del empresariado privado por el Estado en YPF serviría para anular el giro de utilidades en dólares al exterior y dejar de importar energía, siendo ambos problemas una consecuencia de la estrategia comercial de Repsol; si la falta de divisas continuaba, el gobierno no podría resistir la presión devaluatoria ni la disparada inflacionaria que la sucedería, afectando así a su coalición social.

Gráfico 2:
Importación de combustibles y saldo de la balanza comercial energética, 2002-2015 (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Energía, INDEC y del Balance Energético Nacional de la República Argentina.

Gráfico 3:
Variación de las reservas internacionales, 2003-2015 (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre datos del BCRA.

Ante esta caída crítica de las reservas, el gobierno de Cristina Kirchner desplegó una serie de medidas para tratar de contenerla, dentro de las cuales nos atrevemos a ubicar la estatización de Repsol-YPF;¹⁵ este obje-

tivo tan acotado se correspondió con la utilización también acotada de YPF estatal en relación con su potencial de transformación

15 Entre las medidas más importantes se encuentran: A) la creación de la Secretaría de Comercio Exterior dirigida por Guillermo Moreno, desde la cual se incrementaron los controles a la salida de dólares por importaciones mediante el sistema de Declaración Jurada Anticipada de Importación. A través de este sistema, una serie de agencias (la AFIP, la Secretaría de Comercio Exterior, la Secretaría de Comercio Interior, el SENASA, la ANMAT, el Instituto Nacional de Vitivinicultura y el SEDRONAR) recibían de forma anticipada la solicitud de la mercadería a importar, y la rechazaban o aprobaban dependiendo de si la mercadería podía encontrarse en el mercado interno o no. A su vez, el Banco Central y la Secretaría de Comercio Interior sólo habilitaban dólares para importación

o giro de utilidades si a cambio de las sumas que salían del país esas empresas acordaban ingresos equivalentes por exportaciones; B) El control a la compra de dólares o "cepo", dispuesto por Axel Kicillof desde el Ministerio de Economía junto a la AFIP, agencia que autorizaba o rechazaba los pedidos de compra de dólares por parte de individuos o empresas para diferentes operaciones (ahorro, turismo, operaciones inmobiliarias, retiros de dinero en el exterior, etcétera); C) Las negociaciones con el Club de París, también encabezadas por Kicillof, para que la Argentina pudiera obtener divisas mediante endeudamiento en el exterior; D) La "sintonía fina", esto es: la eliminación o disminución de los subsidios tanto a aquellas empresas que hubieran mostrado mayor competitividad como así también a las tarifas de los hogares de altos ingresos.

estructural. En otras palabras, con objetivos tan inmediatos como detener la caída de reservas, alcanzó con que el Estado reemplazara al empresariado privado para cortar el giro de utilidades y dejar de importar combustibles, sin que fuese necesario que el Estado reemplazara al mercado, como veremos a continuación.

5. YPF: una “estatización de mercado”

En lo que sigue presentaremos las diferentes dimensiones en las que es posible observar cómo la estatización de Repsol-YPF combinó una lógica estatista y una lógica de mercado, esta última expresada en: 1) los actores y cuotas de mercado; 2) la libre disponibilidad de divisas; 3) el CEO designado; 4) la política de precios; 5) la estrategia de asociaciones de la

empresa; y 6) la estructura de propiedad seleccionada. Básicamente y como sostiene la hipótesis de este trabajo, esta combinación estuvo determinada por el no-alineamiento de la burguesía industrial local con el gobierno y, por lo tanto, la ausencia de demandas regulatorias.

5.1. Actores y cuotas de mercado

Observemos cómo se organizó el mercado de empresas en la producción de gas y petróleo entre 2011 y 2015 —es decir: desde el año anterior a la estatización hasta el final del gobierno kirchnerista—, concentrándonos en qué empresas participaban y cuál fue su cuota de producción:

Tabla 8:
Primeras 20 empresas en importancia según volumen de producción de petróleo (producción por recuperación, primaria y secundaria; medido en m³), 2011-2015

2011		2012 privada (hasta mayo)	
YPF S.A.	10.952.246	YPF S.A.	6.580.925
PAN AMERICAN ENERGY	6.149.212	PAN AMERICAN ENERGY	3.139.484
PETROBRAS ARGENTINA S.A.	2.208.004	PLUSPETROL S.A.	1.290.921
CHEVRON ARGENTINA S.R.L.	2.071.154	SINOPEC	1.284.703
SINOPEC	1.534.841	PETROBRAS ARGENTINA S.A.	1.247.447
PLUSPETROL S.A.	1.392.599	CHEVRON ARGENTINA S.R.L.	966.079
TECPETROL S.A.	1.274.904	TECPETROL S.A.	685.634
PETRO ANDINA RESOURCES LTD.	826.732	PETROLERA ENTRE LOMAS S.A.	465.975
PETROLERA ENTRE LOMAS S.A.	804.198	COMPAÑÍAS ASOCIADAS PETROLERAS S.A.	370.121
COMPAÑÍAS ASOCIADAS PETROLERAS S.A.	647.709	ENAP SIPETROL ARGENTINA S.A.	338.715
PETROQUÍMICA COMODORO RIVADAVIA S.A.	436.692	PETROQUÍMICA COMODORO RIVADAVIA S.A.	222.644
ENAP SIPETROL ARGENTINA S.A.	431.156	APACHE ENERGIA ARGENTINA S.R.L.	202.674
OCCIDENTAL ARGENTINA	344.155	TOTAL AUSTRAL S.A.	145.987
APACHE ENERGIA ARGENTINA S.R.L.	309.326	PETROLERA LF COMPANY S.R.L.	118.266
TOTAL AUSTRAL S.A.	306.552	ROCH S.A.	113.173
PETROLERA LF COMPANY S.R.L.	222.898	CHAÑARES ENERGIA S.A.	110.896
ROCH S.A.	199.725	MEDANITO S.A.	87.546
CHAÑARES ENERGIA S.A.	192.601	AMERICAS PETROGAS ARGENTINA S.A.	85.073
MADALENA PETROLEUM (AMERICAS) LTD.	106.025	MADALENA ENERGY ARGENTINA SRL	68.708
PETROLERA EL TREBOL S.A.	98.653	PETROLERA EL TREBOL S.A.	62.891

2012 estatal (después de mayo)		2013	
YPF S.A.	17.533.171	YPF S.A.	11.640.647
PAN AMERICAN ENERGY	9.288.696	PAN AMERICAN ENERGY	5.424.176
PETROBRAS ARGENTINA S.A.	3.498.925	PLUSPETROL S.A.	2.201.511
SINOPEC	3.355.857	SINOPEC	2.125.955
PLUSPETROL S.A.	2.782.288	PETROBRAS ARGENTINA S.A.	2.013.041
CHEVRON ARGENTINA S.R.L.	2.358.678	CHEVRON ARGENTINA S.R.L	1.468.738
TECPETROL S.A.	1.960.538	TECPETROL S.A.	1.092.542
PETROLERA ENTRE LOMAS S.A.	1.292.707	PETROLERA ENTRE LOMAS S.A.	739.470
COMPAÑÍAS ASOCIADAS PETROLERAS S.A.	1.174.319	COMPAÑÍAS ASOCIADAS PETROLERAS S.A.	604.836
ENAP SIPETROL ARGENTINA S.A.	986.424	ENAP SIPETROL ARGENTINA S.A.	562.318
PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A.	659.336	PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A.	404.403
APACHE ENERGIA ARGENTINA S.R.L	633.830	APACHE ENERGIA ARGENTINA S.R.L.	350.747
TOTAL AUSTRAL S.A.	490.142	TOTAL AUSTRAL S.A.	209.111
PETROLERA LF COMPANY S.R.L.	427.591	CHAÑARES ENERGIA S.A.	190.847
CHAÑARES ENERGIA S.A.	419.726	PETROLERA LF COMPANY S.R.L	187.293
ROCH S.A.	333.794	ROCH S.A.	164.000
PETROLERA EL TREBOL S.A.	287.271	AMERICAS PETROGAS ARGENTINA S.A.	148.137
MEDANITO S.A.	277.674	MEDANITO S.A.	141.471
MADALENA PETROLEUM (AMERICAS) LTD.	174.733	PETROLERA EL TREBOL S.A.	103.069
PETROLEOS SUDAMERICANOS S.A.	161.544	PETROLEOS SUDAMERICANOS S.A.	91.796

2014		2015	
YPF S.A.	12.586.269	YPF S.A.	12.846.967
PAN AMERICAN ENERGY	5.593.722	PAN AMERICAN ENERGY	5.890.810
PLUSPETROL S.A.	2.105.105	PLUSPETROL S.A.	1.996.291
SINOPEC	1.845.237	SINOPEC	1.663.478
PETROBRAS ARGENTINA S.A.	1.341.291	TECPETROL S.A.	1.014.592
CHEVRON ARGENTINA S.R.L.	1.160.769	CHEVRON ARGENTINA S.R.L.	955.843
TECPETROL S.A.	1.040.578	PETROBRAS ARGENTINA S.A.	895.929
PETROLERA ENTRE LOMAS S.A.	701.903	PETROLERA ENTRE LOMAS S.A.	674.740
COMPAÑÍAS ASOCIADAS PETROLERAS S.A.	638.305	COMPAÑÍAS ASOCIADAS PETROLERAS S.A.	649.194
ENAP SIPETROL ARGENTINA S.A.	556.617	ENAP SIPETROL ARGENTINA S.A.	516.291
PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A.	390.964	PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A.	417.920
APACHE ENERGIA ARGENTINA S.R.L	290.708	COMPAÑÍA GENERAL DE COMBUSTIBLES S.A.	262.785
TOTAL AUSTRAL S.A.	187.449	TOTAL AUSTRAL S.A.	179.439
ROCH S.A.	171.175	PETROLERA EL TREBOL S.A.	172.148
CHAÑARES ENERGIA S.A.	166.822	ROCH S.A.	167.912
PETROLERA LF COMPANY S.R.L.	145.340	YSUR ENERGIA ARGENTINA S.R.L.	163.360
MEDANITO S.A.	122.543	CHAÑARES ENERGIA S.A.	149.374
PETROLERA EL TREBOL S.A.	109.117	MEDANITO S.A.	135.603
MADALENA ENERGY ARGENTINA SRL	93.009	PETROLERA LF COMPANY S.R.L.	95.220
PETROLEOS SUDAMERICANOS S.A.	85.727	MADALENA ENERGY ARGENTINA SRL	85.126

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Energía y Minería de la Nación.

Tabla 9:
Primeras 20 empresas en importancia según volumen de producción de gas (alta media y baja presión; medido en mm³), 2011-2015

2011		2012 privada	
TOTAL AUSTRAL S.A.	12.621.503	TOTAL AUSTRAL S.A.	4390574
YPF S.A.	9.674.817	YPF S.A.	3416163
PAN AMERICAN ENERGY	5.212.084	PAN AMERICAN ENERGY	1804489
PETROBRAS ARGENTINA S.A.	3.841.169	PETROBRAS ARGENTINA S.A.	1353598
APACHE ENERGIA ARGENTINA S.R.L.	1.506.945	APACHE ENERGIA ARGENTINA S.R.L.	573802
PETROLERA LF COMPANY S.R.L.	1.420.513	TECPETROL S.A.	489402
PLUSPETROL ENERGY S.A.	1.401.403	PETROLERA LF COMPANY S.R.L.	472359
TECPETROL S.A.	1.389.513	PLUSPETROL ENERGY S.A.	438430
PLUSPETROL S.A.	1.328.227	PLUSPETROL S.A.	423016
CAPEX S.A.	609.314	SINOPEC	250808
ROCH S.A.	600.123	ENAP SIPETROL ARGENTINA S.A.	232404
SINOPEC	428.996	ROCH S.A.	220041
PETROLERA ENTRE LOMAS S.A.	387.916	CAPEX S.A.	211123
ENAP SIPETROL ARGENTINA S.A.	289.343	PETROLERA ENTRE LOMAS S.A.	144563
PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A.	242.934	PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A.	90285
CHEVRON ARGENTINA S.R.L.	238.611	CHEVRON ARGENTINA S.R.L.	83082
MEDANITO S.A.	160.778	MEDANITO S.A.	58946
OCCIDENTAL ARGENTINA	117.851	MADALENA PETROLEUM (AMERICAS) LTD.	20576
MADALENA PETROLEUM (AMERICAS) LTD.	57.457	OILSTONE ENERGIA S.A.	13546
SAN JORGE PETROLEUM S.A.	38.687	SAN JORGE PETROLEUM S.A.	12172

2012 estatal		2013	
TOTAL AUSTRAL S.A.	7.759.884	TOTAL AUSTRAL S.A.	11.342.272
YPF S.A.	6.034.219	YPF S.A.	9.670.014
PAN AMERICAN ENERGY	3.007.773	PAN AMERICAN ENERGY	4.334.044
PETROBRAS ARGENTINA S.A.	2.286.387	PETROBRAS ARGENTINA S.A.	3.250.692
APACHE ENERGIA ARGENTINA S.R.L.	979.921	APACHE ENERGIA ARGENTINA S.R.L.	1.350.312
TECPETROL S.A.	841.569	TECPETROL S.A.	1.220.487
PETROLERA LF COMPANY S.R.L.	783.512	PLUSPETROL S.A.	1.139.708
PLUSPETROL S.A.	748.224	PETROLERA LF COMPANY S.R.L.	1.082.503
PLUSPETROL ENERGY S.A.	691.256	PLUSPETROL ENERGY S.A.	992.878
ENAP SIPETROL ARGENTINA S.A.	458.202	ENAP SIPETROL ARGENTINA S.A.	747.283
SINOPEC	432.353	SINOPEC	710.588
ROCH S.A.	394.215	ROCH S.A.	582.999
CAPEX S.A.	364.504	CAPEX S.A.	487.083
PETROLERA ENTRE LOMAS S.A.	235.940	PETROLERA ENTRE LOMAS S.A.	375.536
PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A.	150.915	CHEVRON ARGENTINA S.R.L.	238.119
CHEVRON ARGENTINA S.R.L.	143.709	PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A.	235.411
MEDANITO S.A.	104.489	MEDANITO S.A.	157.944
MADALENA PETROLEUM (AMERICAS) LTD.	36.559	MADALENA PETROLEUM (AMERICAS) LTD.	56.579
SAN JORGE PETROLEUM S.A.	24.764	SAN JORGE PETROLEUM S.A.	50.891
OILSTONE ENERGIA S.A.	23.789	OILSTONE ENERGIA S.A.	47.264

2014		2015	
YPF S.A.	10.888.966	YPF S.A.	11.959.371
TOTAL AUSTRAL S.A.	10.663.109	TOTAL AUSTRAL S.A.	10.195.685
PAN AMERICAN ENERGY	4.361.993	PAN AMERICAN ENERGY	5.066.020
PETROBRAS ARGENTINA S.A.	3.025.126	PETROBRAS ARGENTINA S.A.	2.379.701
APACHE ENERGIA ARGENTINA S.R.L.	1.265.945	TECPETROL S.A.	1.189.198
TECPETROL S.A.	1.121.299	YSUR ENERGÍA ARGENTINA S.R.L.	1.080.793
PLUSPETROL S.A.	1.002.751	PLUSPETROL S.A.	1.049.663
PETROLERA LF COMPANY S.R.L.	994.552	PETROLERA LF COMPANY S.R.L.	829.067
PLUSPETROL ENERGY S.A.	845.940	COMPAÑÍA GENERAL DE COMBUSTIBLES S.A.	744.842
ENAP SIPETROL ARGENTINA S.A.	752.135	ENAP SIPETROL ARGENTINA S.A.	727.177
SINOPEC	652.442	PLUSPETROL ENERGY S.A.	713.983
ROCH S.A.	544.213	SINOPEC	700.953
CAPEX S.A.	461.798	ROCH S.A.	549.575
PETROLERA ENTRE LOMAS S.A.	440.668	CAPEX S.A.	476.497
PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A.	270.933	PETROLERA ENTRE LOMAS S.A.	469.481
CHEVRON ARGENTINA S.R.L.	215.318	PETROQUIMICA COMODORO RIVADAVIA S.A.	281.562
MEDANITO S.A.	143.684	CHEVRON ARGENTINA S.R.L.	212.964
MADALENA PETROLEUM (AMERICAS) LTD.	56.923	GAS Y PETROLEO DEL NEUQUEN S.A.	154.195
OILSTONE ENERGIA S.A.	51.384	MEDANITO S.A.	139.235
SAN JORGE PETROLEUM S.A.	37.568	OILSTONE ENERGIA S.A.	89.921

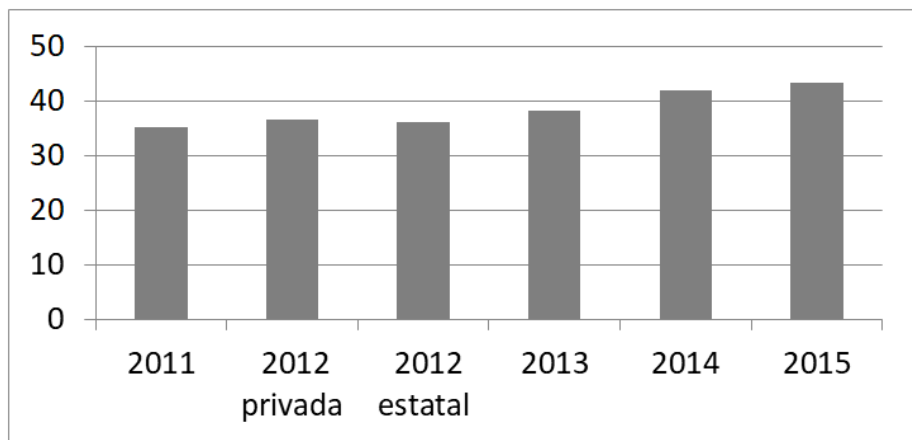
Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Energía y Minería de la Nación.

Como venimos afirmando, la estatización no produjo modificaciones en la asignación de espacios en el mercado ni en los niveles de producción de cada empresa. Las *Tablas 9 y 10* nos muestran que tanto en la producción petrolera como en la de gas las mismas empresas prácticamente no cambiaron de posición durante todo el período; a la vez, no se expulsaron actores ni se incorporaron nuevos.

Además, el desempeño de la propia YPF en niveles de producción de petróleo y gas antes y después de la estatización no mostró tampoco cambios sustanciales. En el *Gráfico 4* ve-

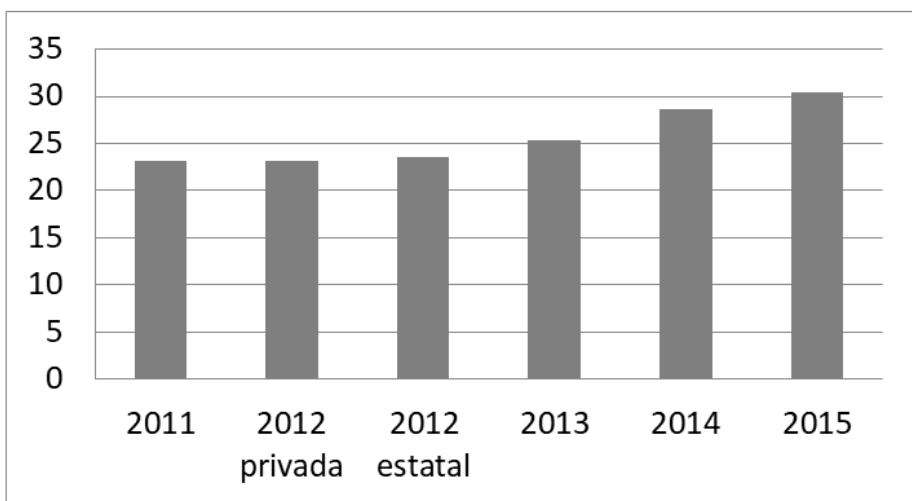
mos que en 2011 el porcentaje de producción de petróleo de YPF –gestión privada– respecto del total producido por todas las empresas fue de 35.14 y en 2015 –tras 4 años de gestión estatal– fue 43.26, esto es un incremento del 8.12%. Lo mismo se puede afirmar respecto del gas, como se observa en el *Gráfico 5*: en 2011 YPF produjo el 23,16% de gas del total producido, mientras que en 2015 esa producción ascendió al 30.43%, esto es un incremento del 7.27%. En síntesis: la estatización no modificó la composición del mercado.

Gráfico 4:
Cuota de producción de petróleo de YPF, 2011-2015 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Energía y Minería de la Nación.

Gráfico 5:
Cuota de producción de gas de YPF, 2011-2015 (porcentaje).



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Energía y Minería de la Nación.

5.2. La libre disponibilidad de divisas para el sector privado

Si una de las decisiones más drásticas para la desregulación del mercado de hidrocarburos fue el decreto 1.589 de 1989, que eliminaba aranceles y derechos de exportación y ofrecía libre disponibilidad para el 70% de las divisas obtenidas en la comercialización nacional e internacional,¹⁶ en 2013, mediante el decreto 929/2013 la libre disponibilidad para las empresas privadas del sector fue ampliada al 100% de las divisas obtenidas. Al mismo tiempo, se las eximió de pagar impuestos a la comercialización del 20% de lo producido, y, mediante los decretos 927/2013 y 560/2014 se eliminaron la totalidad de los impuestos a la importación de maquinarias y equipos del sector de hidrocarburos.

5.3. El Gerente General (CEO) designado en YPF

La designación en 2012 de Miguel Galuccio como Gerente General (o *CEO*) de YPF estatizada fue un compromiso con el mercado y una señal de que la empresa no sería administrada políticamente. Galuccio, designado como Gerente General a sus 44 años, es ingeniero en petróleo del Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA), y había trabajado para la petrolera francesa Schlumberger como Gerente para México y América Central. Antes de ser designado en YPF estatal, había sido ascendido a Gerente de Producción de Schlumberger en Londres, tras crear allí la división Schlumberger Production Management. Pero además, los inicios de su carrera profesional fueron en la YPF privatizada, empresa para la cual había coordinado operaciones desde Indonesia.¹⁷ Galuccio llegó a YPF a principios de los años '90, de la mano de José

Estenssoro, interventor de YPF y Gas del Estado desde agosto de 1990, primer Gerente General de la YPF privatizada, y conductor de la desestatización y ampliación internacional de la empresa. Estenssoro era ingeniero industrial del Rensselaer Polytechnic Institute de New York, y había trabajado en la Tennessee Gas Transmission Company, fue presidente de Hughes Tool Company, presidente de Sol Petróleo SA (paralelamente a su cargo como director de YPF), y fundador y director de la empresa de extracción de petróleo crudo EPP SA.¹⁸

Otra importante señal al mercado fue el desplazamiento, dentro del directorio y de otros espacios de la empresa, de los funcionarios ligados al Ministerio de Planificación y a su líder durante los tres gobiernos kirchneristas, Julio De Vido. Bajo la órbita de este ministerio se ubicaron muchas de las estatizaciones realizadas durante el período (ferrocarriles, satélites, servicios de agua y saneamiento, y algunas aerolíneas), además de haber sido el ministerio desde el cual se adoptaban las decisiones vinculadas tanto a subsidios e infraestructura energética como así también a la regulación de ese sector. Esto quedó cristalizado cuando se produjo el reemplazo de Roberto Baratta (Secretario de Coordinación del Ministerio de Planificación) por Axel Kicillof (en ese momento Secretario de Política Económica y Planificación del Desarrollo, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación) en tanto que representante del Poder Ejecutivo (acciones clase A) en el directorio de YPF.¹⁹

4/05/2012: “Quién es Miguel Galuccio, el nuevo gerente de YPF”.

18 Baum (2014).

19 Véase: *Clarín*, 05/06/2012: “Las nuevas autoridades de YPF. Todo el poder para Kicillof y Galuccio: desplazan a De Vido”, y *La Política Online*, 12/06/2012: “Kicillof quiere que Baratta pague el costo del desastre energético”.

16 Sobre YPF durante la desregulación del mercado de hidrocarburos, véase: Barrera (2012).

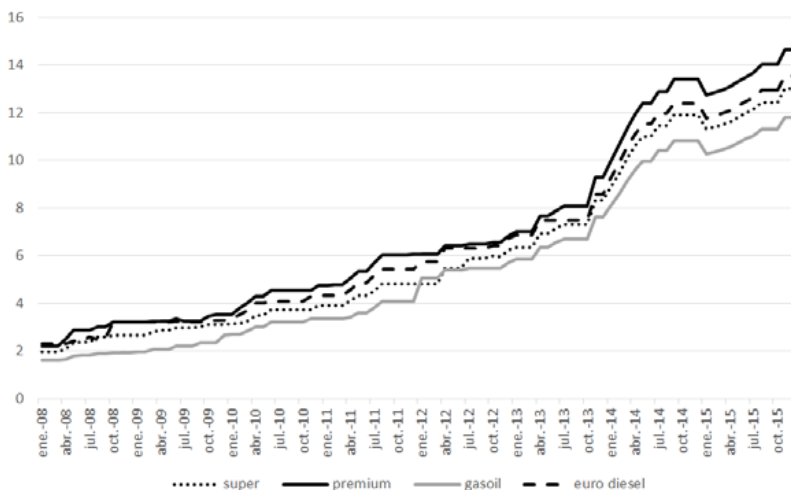
17 *Página 12*, 5/05/2012: “Llega un técnico de prestigio para conducir YPF”, y *La Nación*,

5.4. La política de precios de YPF:

Desde el inicio de la gestión estatal de YPF la política de incremento de precios fue utilizada con el doble propósito de obtener rentabilidad, y al mismo tiempo enviar claras señales

al resto de los actores del mercado de que la empresa no manejaría precios fijados políticamente, por lo que invertir en YPF sería una opción segura.

Gráfico 6:
Evolución del precio de los combustibles de YPF para venta al público, CABA, 2008-2015 (por litro)



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Confederación de Entidades del Comercio de Hidrocarburos y Afines de la República Argentina.

En el Gráfico 6 vemos que, si bien los precios para la venta al público de combustibles han subido de forma prácticamente ininterrumpida, entre julio de 2012 y fines de 2015 los precios aumentaron 126,1%, un promedio de aumento de 3 puntos mensuales. De todos modos, tras la estatización estos incrementos tienen picos particulares, principalmente entre 2013 y 2014.

Es muy interesante observar cómo también en este aspecto se produjeron conflictos entre el directorio de YPF y algunos funcionarios del propio gobierno nacional, ya que estos conflictos se revelan y se inscriben en la oposición entre control político y gestión de mercado que trata

de mostrar mi hipótesis. Por ejemplo, durante los primeros meses de 2013, Guillermo Moreno, desde la Secretaría de Comercio Interior había concertado un congelamiento de precios con las principales cadenas de supermercados nucleadas en la Asociación de Supermercados Unidos para controlar la inflación. En ese contexto, Galuccio, quien ya había sostenido en diciembre de 2012 tras aumentar los precios un 7% que “la frecuencia (de las subas) estará dada por las condiciones de mercado”, sostuvo en un tono similar que “los aumentos seguirán el rumbo que requiera la compañía y la industria”. La respuesta de Moreno fue la Resolución 35/2013 de la Secretaría de Comercio Interior mediante la cual se fijaba

un precio tope para los combustibles líquidos por 6 meses, para garantizar “los derechos de los consumidores”, y habilitaba la aplicación de la Ley de Abastecimiento (20.680) a quienes incumplieran con la resolución (en cuyo texto se la consideraba una “herramienta eficaz para sistematizar las relaciones entre los agentes económicos, especialmente en la prevención o represión de conductas especulativas o distorsivas en la provisión de productos y servicios, así como también respecto de sus precios”). La respuesta de Galuccio, esgrimiendo la autonomía de la empresa respecto de otras agencias del Poder Ejecutivo, fue: “YPF reitera que mantendrá su política de precios de acuerdo con su conveniencia y que esta decisión oficial no interfiere con el plan de comercialización planificado para este año”.²⁰ Como vemos en el *Gráfico 6*, la posición de Galuccio (y del mercado) logró imponerse a la posición (regulatoria) de Moreno.

5.5. La estrategia de asociaciones de YPF

La explotación de los recursos no convencionales descubiertos en 2011 en Vaca Muerta le permitieron a YPF estatizada combinar una serie de objetivos que se encontraban entre los incentivos estatizadores: la obtención de divisas, la maximización de ganancias para los accionistas y el fortalecimiento del mercado. Según preveía el Plan Estratégico 2013-2017 presentado por la gestión estatal de YPF, la extracción de petróleo podría aumentar un 29%, del cual el 46% estaría re-

presentado por *shale oil*, mientras que la extracción de gas podría aumentar un 23%, del cual el 59% estaría representado por *shale y tight gas* (Pérez Roig, 2016: 27). A su vez, los recursos no convencionales recibirían el 40% de las inversiones entre 2013 y 2017, del cual el 70% se obtendría por ganancias, toma de deuda por parte de la empresa, y aumentos de precios (di Risio, 2016: 69). Para este “boom” de los no convencionales, YPF desarrolló una importante estrategia de asociaciones que priorizó a algunas de las empresas petroleras y financieras más grandes del mercado global,²¹ como vemos en la *Tabla 11*:

21 En el “Plan 100 días”, presentado en 2013 por Galuccio, es posible observar –como señala Bilmes (2018)– el intento de la gestión estatal de YPF de replicar la “revolución del shale” norteamericana, mediante la cual este país “pasó de ser un importador neto de energía (...) a acercarse al autoabastecimiento” a través de la explotación de los no convencionales (gas y petróleo *shale, tight, coalbed methane*, y arenas bituminosas). Para llevar adelante esta “revolución”, la gestión estatal de YPF entendió que, dada la urgencia de la “crisis energética” y la ausencia de capacidades estatales y privadas para iniciar la explotación de estos nuevos recursos, era necesaria la participación de empresas globalizadas con experiencia en recursos no convencionales. Tal es así que Kicillof afirmaba que el acuerdo con Chevron expresaba una “enorme muestra de soberanía” (*La Política Online*, 18/07/2013: “Kicillof sobre el acuerdo con Chevron: ‘Es una enorme muestra de soberanía’”). De modo tal que la conducción estatal de flujos de inversión globales para intentar revertir crisis propias de las economías periféricas fue siempre un objetivo explícito del gobierno kirchnerista (esta reflexión surge a raíz del interesante comentario del/la evaluador/a anónimo/a del presente artículo de investigación). No obstante, el hecho de que estos objetivos hayan sido explícitos y hayan

20 Véase: *Clarín*, 05/02/2013: “El gobierno y la inflación: Moreno acordó con los súper congelar precios por dos meses”; *La Nación*, 10/04/2013: “Para YPF, la resolución de Moreno ‘no altera su política de precios’”; *La Política Online*, 10/04/2013: “Moreno congeló el precio de las naftas hasta las elecciones y complica a Galuccio”; y *La Política Online*, 10/04/2013: “Galuccio vuelve a cruzar a Moreno por el precio de la nafta”.

Tabla 10:
Empresas y agencias internacionales incorporadas por
YPF SA al proyecto de explotación de Vaca Muerta

Empresas Petroleras Extranjeras	Empresas Financieras	Agencias Estatales Extranjeras
Chevron (EEUU)	Banco Mundial	Grupo de Trabajo Binacional en Energía entre Estados Unidos y Argentina (Argentina Binational Energy Working Group (BEWG))
Dow Petrochemical (EEUU)	Banco Interamericano de Desarrollo	
ExxonMobil (EEUU)	Citibank	
Halliburton (EEUU)	ICBC	
General Electric (EEUU)	Deutsche Bank	
Apache (EEUU)	Goldman Sachs	
Petronas (Malasia)	Credit Suisse	
Schlumberger (Francia)	Export Development Canada	
Shell (Gran Bretaña-Holanda)		
Wintershall (Alemania)		
CNOOC (China)		
Petrobras (Brasil)		Unconventional Gas Technical Engagement Program (UGTEP) DOI-ITAP (Estados Unidos)
Total (Francia)		
Statoil (Noruega)		
BP plc (Gran Bretaña)		

Fuente: Elaboración propia sobre datos de EJES (2017) y Petrotecnica (2014).

formado parte de una estrategia de desarrollo (“desarrollista” o “neo-desarrollista”) no implica que haya existido “regulación” (*i.e.* beneficios a actores del mercado interno seleccionados políticamente); de hecho, es posible pensar al desarrollismo como una estrategia independiente de los actores del mercado interno (esto es, de la “coalición ISI” de nuestra hipótesis). La presencia de los sectores populares en la coalición explica la necesidad de una estrategia de “soberanía energética”, pero la ausencia del empresariado local explica que no fuera necesaria la regulación del sector. Sobre el rol del Estado en las diferentes estrategias de desarrollo –y enfatizando las características diferenciales de las economías periféricas–, véase: Fernández, Ebenau y Bazza (2017).

5.6. La estructura de propiedad seleccionada (y el objetivo principal de la estatización)

Antes de ser privatizada en 1992, YPF era directamente una repartición del Poder Ejecutivo: entre 1922 y 1989, la empresa se ubicó siempre bajo la órbita de distintas direcciones y ministerios pertenecientes a las áreas de agricultura, minería, industria, energía y economía. En los regímenes normativos de "Empresas del Estado" y de "Sociedades del Estado" (leyes 13.653 de 1949, 20.558 de 1973, 20.705 de 1974, entre otras) es donde se expresa con mayor contundencia que YPF se encontraba al margen de las dinámicas del mercado. Estos regímenes implicaban que a) la empresa no podía quebrar, b) sus directores estarían integrados por ministros, c) las ganancias de la empresa dependían del Tesoro Nacional, d) se prohibía el ingreso de capitales privados, y e) se prohibía la transformación de la empresa en una sociedad anónima. En lo comercial, ningún agente privado involucrado en los procesos de extracción era dueño del petróleo extraído, sino que todos estaban obligados a venderlo a YPF al precio que la estatal fijara; YPF (es decir: el Poder Ejecutivo) regulaba precios, aranceles, importaciones, exportaciones, y niveles de producción y distribución para todo el mercado (Etchemendy, 2015: 166), es decir: YPF en tanto que repartición del Poder Ejecutivo regulaba el mercado de hidrocarburos.

Por el contrario, tras su estatización en 2012, YPF a) es una empresa privada cuyo accionista mayoritario es el Estado;²² b) sus

acciones son intercambiables en el mercado financiero global; c) la empresa se encuentra expuesta a Ofertas Públicas de Adquisición; d) la conformación del directorio de la empresa se realiza mediante votaciones en asambleas por cada tipo de accionista; e) debe garantizar rentabilidad para el conjunto de accionistas distribuidos en la Bolsa de Buenos Aires (BCBA) y la Bolsa de Nueva York (NYSE); f) los accionistas minoritarios pueden interferir en las designaciones, los balances, la distribución de dividendos, etcétera; y g) se encuentra regulada por el derecho privado, de modo tal que no cuenta con ninguna de las ventajas comerciales correspondientes al sector público enumeradas más arriba.

Que el criterio básico de las sociedades anónimas sea producir ganancias para sus accionistas no quiere decir que, por contraposición, cuando una empresa es controlada por el Poder Ejecutivo no producirá ganancias o será ineficiente; lo que sucede cuando una empresa depende del Poder Ejecutivo es que permite adoptar decisiones regulatorias vinculadas a sectores y actores de la economía seleccionados políticamente, lo que puede implicar la fijación de precios políticos en distintas fases de sus operaciones que no necesariamente coincidan con aquellos precios que más ganancias reportarían a los accionistas en el caso de una sociedad anónima. Pero, si recapitulamos, recordaremos que YPF estatal no se había propuesto esto: no se modificaron las cuotas ni los ingresos/egresos de empresas que participaban en el mercado de hidrocarburos; se benefició a las empresas privadas que ya operaban profundizando la liberalización de la disposición de divisas y la importación de materiales; se desig-

22 El 51% de las acciones de YPF con que cuenta el Estado central no es homogéneo, ya que sólo le corresponde el 26,01%, mientras que el 24,99% pertenece a las provincias de la OFEPM (Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos). Ese porcentaje de acciones se distribuye del siguiente

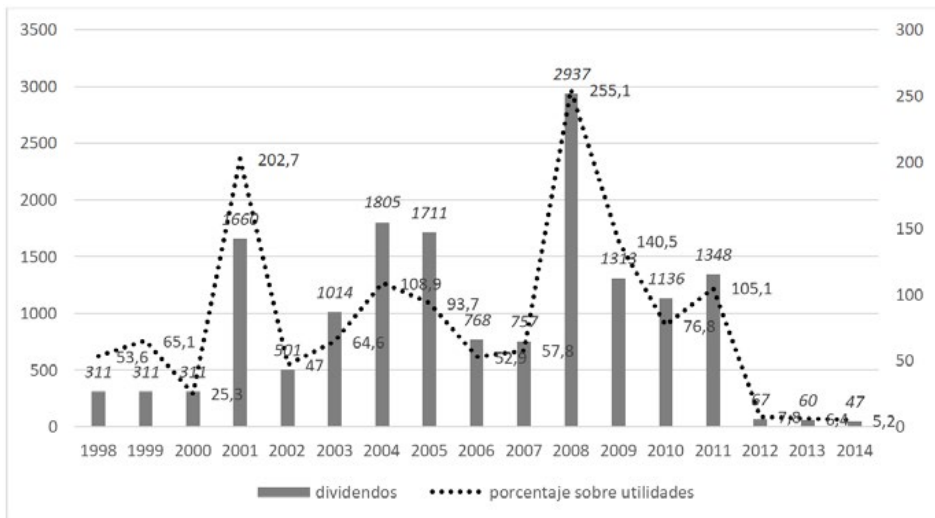
modo: Neuquén tiene el 41,8%, Santa Cruz el 20,9%, Mendoza el 20,6%, Chubut el 8,4%, Río Negro el 3,2%, Tierra del Fuego el 2,5%, Salta el 2%, La Pampa el 0,5% y Formosa el 0,2%.

nó un directorio que representaba al mercado y se aumentaron los precios de todos los combustibles —ambas decisiones desatando conflictos con las tendencias más dirigistas o reguladoras del Poder Ejecutivo—; y se realizaron asociaciones comerciales con las empresas más poderosas del mercado global. En otras palabras: tras la estatización no sólo no detectamos ningún intento de regular el mercado, sino que, por el contrario, los actores y las reglas de juego de un mercado desregulado se vieron fortalecidos, debido a la inexistencia de demandas regulatorias propias del no-alineamiento de la burguesía industrial con el gobierno.

Sin embargo, que el Estado no haya sustituido al mercado no quiere decir que no

haya sustituido al empresariado privado. Por el contrario, el objetivo principal de la estatización (detener la salida de divisas por importación de combustibles y por el giro de utilidades y dividendos al exterior) fue cumplido, desde que el Estado reemplazó al sector privado en el liderazgo de la empresa. En el *Gráfico 7* vemos los altísimos y permanentes niveles de giro de utilidades y dividendos, con picos notables en 2001 y 2008. El pico de 2001 se debe a la fuga de divisas que tuvo ese año durante la crisis de la convertibilidad, mientras que el de 2008 expresa las consecuencias del intento fallido de incorporación del grupo Petersen a la YPF privatizada mencionado antes (CEPAL, 2015).

Gráfico 7:
Dividendos (millones de dólares) y utilidades (porcentaje) girados por YPF, 1998-2014



Fuente: CEPAL (2015).

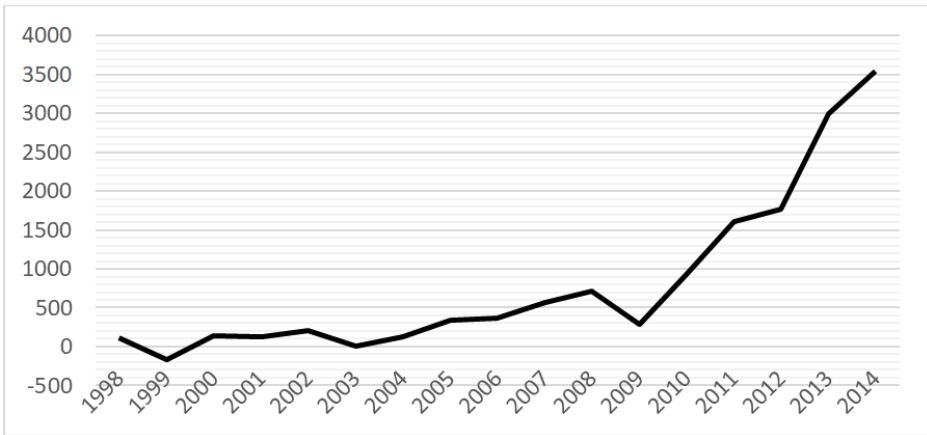
La estrategia general de Repsol consistió en girar utilidades al exterior durante toda su gestión, dejando de lado las reinversiones para el mercado local y priorizando el posicionamiento de Repsol en otros mercados, razón por la

cual, como vimos en el *Gráfico 7*, entre 1999 y la estatización de 2012 Repsol giró el 97.1 % de las utilidades generadas (15.571 millones de dólares) (CEPAL, 2015: 19-20).

Tras la estatización, la estrategia de giro de utilidades fue reemplazada por una de reinversión, tal como puede verse en el *Gráfico 8*. Estas inversiones fueron destinadas a la explotación de recursos no convencionales en Vaca

Muerta, como vimos en el punto anterior, pero también a la formación de capital, a la adquisición de equipos, a la exploración (que Repsol había abandonado), y a la instalación de nuevas refinerías (CEPAL, 2015).

Gráfico 8:
Inversión neta de YPF (en millones de dólares), 1998-2014



Fuente: Elaboración propia sobre datos de CEPAL (2015).

Conclusión

Al observar en profundidad el caso de Repsol-YPF, tanto el contexto de su estatización como el desempeño posterior de la empresa, hemos intentado dar un paso más en relación con los estudios sobre la economía política de los gobiernos del “giro a la izquierda” latinoamericano, que utilizaron las estatizaciones como un mero indicador ideológico, sin adentrarse en los usos políticos asignados a las empresas una vez en manos del Estado. En este sentido, el caso de Repsol-YPF nos permitió ver la combinación de una lógica estatista y una lógica de mercado que agrega nuevos matices útiles para analizar los grados de radicalización de los cambios económico-políticos que tuvieron lugar en la región. En otras palabras: en lugar de contabilizar cuántas medi-

das estadistas adoptaron los gobiernos para determinar luego si rompieron o no con el marco neoliberal heredado, hemos podido ver cómo en una misma decisión económico-política se encuentran a la vez presentes el estatismo y el mercado.

Puntualmente, esta idea de combinación podría hacer un aporte a las explicaciones de la “heterodoxia económica” con la que los estudios mencionados describieron al kirchnerismo. Para nosotros, el caso de Repsol-YPF en particular (y la economía kirchnerista en general) no expresa un punto intermedio entre Estado y mercado, ya que sería difícil afirmar que avanzar sobre los derechos de propiedad de una de las empresas más grandes del mundo para garantizar los beneficios redistributivos de una coalición social expresa una política intermedia o “de centro”. En efecto, el

alineamiento de los sindicatos y movimientos sociales con el gobierno ejerció la suficiente presión como para que el Estado sustituyera al empresariado privado en Repsol-YPF. Pero, a su vez, la presencia de las organizaciones de los sectores populares no fue suficiente como para que el Estado sustituyera (*i.e.* regulara) al mercado. Esto nos permite destacar otro matiz que este trabajo introduce, esta vez en relación con las coaliciones sectoriales, y que podría ser desarrollado en futuras investigaciones: el populismo (o la incorporación y movilización de las organizaciones de los sectores populares) no necesariamente estaría asociado al nacionalismo económico, sino que éste dependería de la participación coalicional (voluntaria o inducida desde el Estado) de los sectores industriales locales, ya que, como hemos visto en este artículo, un proceso redistributivo (si bien frágil y efímero) tranquilamente puede tener lugar cuando se combina una intervención activa del Estado con una estructura económica dependiente y primarizada²³.

Finalmente, las “condiciones de alcance”²⁴ de la teoría presentada en este artículo remiten a economías con sectores industriales amplios y desarrollados pero que no han consolidado de forma definitiva su propio patrón de reproducción, es decir: todavía compiten con otras fracciones de la burguesía (agroexportadora, financiera, servicios, etcétera) para definir el perfil productivo del país. En este sentido, sería interesante, en futuras investigaciones, colocar el caso de YPF en perspectiva comparada para observar cuál fue el comportamiento político de las empresas públicas en economías cuyo sector industrial puede ser, o bien similar al argentino (caso de Petrobras en Brasil), o bien

menos desarrollado (casos de PDVSA en Venezuela o YPFB en Bolivia), o bien encontrarse ya consolidado y no competir con otras fracciones de la burguesía (caso de Gazprom en Rusia, nacionalizada en 2005).

Referencias bibliográficas

- Anigstein, C. (2019). La irrupción del sindicalismo neodesarrollista: la CGT y los gobiernos kirchneristas (2002-2012). *Estudios del Trabajo*. 57: 1-26.
- Atzeni, M. y P. Ghigliani (2008). *Nature and limits of trade unions' mobilisations in contemporary Argentina*. En *Labour conflicts in contemporary Argentina*. Amsterdam: Labour Again Publications.
- Barrera, M. (2012). El proceso de fragmentación de YPF: rupturas y continuidades entre el gobierno de facto y el de Carlos Menem. *Realidad Económica*. 267: 44-67.
- Baudino, V. (2021). Capitalistas industriales y Estado bajo la gestión kirchnerista. Argentina (2003-2015). *Secuencia*. 110: 1-31.
- Baum, D. (2014). ¿Vaca Muerta o vaca viva? De Menem a *Chevron*. Buenos Aires: Dunken.
- Beach, D. y R. Pedersen (2013). *Process-Tracing Methods*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Belini, C. y M. Rougier (2008). *El Estado empresario en la industria argentina*. Buenos Aires: Manantial.
- Benes, E. y B. Fernández Milmanda (2012). El nuevo liderazgo sindical en la Argentina postneoliberal: el caso del gremio de camioneros. *Desarrollo Económico*. Vol. 52, N° 205: 31-62.
- Blimes, J. (2018). Estrategia de desarrollo del último kirchnerismo y geopolítica a partir del caso de la nueva YPF. *X Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Bonvecchi, A. (2011). *Del gobierno de la emergencia al capitalismo selectivo: las relaciones Estado-empresarios durante el kirchnerismo*. En A. Malamud y M. de Luca (Coords.). *La políti-*

23 Sobre coaliciones sectoriales y nacionalismo económico en los países periféricos, véase: Kohli (2009).

24 El concepto metodológico es “*scope conditions*”; véase: Mahoney (2007).

- ca en tiempos de los Kirchner. Buenos Aires: EUDEBA.
- Bresser-Pereira, L. (2017). La nueva teoría desarrollista: una síntesis. *Economía UNAM*. Núm. 40: 48-66.
- CEPAL (2015). *Impacto socioeconómico de YPF desde su renacionalización (Ley 26.741)*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Chaia De Bellis, J. (2020). *Entre el dirigismo y el salvataje: estatización de empresas y coaliciones sectoriales en Argentina (1930-2018)* (Tesis Doctoral no publicada). Universidad de Buenos Aires.
- Chibber, V. (2008). ¿Revivir el Estado desarrollista? El mito de la “burguesía nacional”. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*. Vol. 8, Núm. 11: 7-34.
- de Vido, J. y Kicillof, A. (2012). *El Informe Mosconi*. Buenos Aires: Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- di Riso, D. (2016). *Empresas estatales petroleras: el gobierno de los yuppies estadistas*. En D. di Riso, H. Scandizzo y D. Pérez Roig (Comps.). *Vaca Muerta: construcción de una estrategia*. Buenos Aires: Ediciones del Jinete Insomne.
- EJES (2017). *Vaca Muerta Megaproject. A fracking carbon bomb in Patagonia*. EJES y Heinrich-Böll-Stiftung.
- Etchemendy, S. (2015). *La economía política del neoliberalismo*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Etchemendy, S. y C. Garay (2011). *Argentina: Left Populism in Comparative perspective, 2003-2009*. En S. Levitsky y K. Roberts (Eds.). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Etchemendy, S. (2021). *The Politics of Popular Coalitions: Unions and Territorial Social Movements in Post-Neoliberal Latin America (2000-2015)*. En D. Kapiszewski, S. Levitsky y D. Yashar (Eds.). *The Inclusionary Turn in Latin American Democracies*. New Jersey: Cambridge University Press.
- Etchemendy, S. y R. Collier (2008). Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007). *POSTdata*. Núm. 13: 145-192.
- Fernández, V., Ebenau, M. y Bazza, A. (2017). Rethinking Varieties of Capitalism from the Latin American Periphery. *Review of Radical Political Economics*. Vol. 50, Núm. 2: 392-408.
- Flores-Macias, G. (2010). Statist vs. Pro-Market: Explaining Leftist Governments’ Economic Policies in Latin America. *Comparative Politics*. Vol. 42, Núm. 4: 413-433.
- Gaggero, A. y M. Schorr (2016). La cúpula empresaria durante los gobiernos kirchneristas. *Realidad Económica*. Núm. 297: 61-92.
- Gaggero, A. y M. Schorr (2017). Las grandes empresas nacionales de la Argentina bajo los gobiernos del kirchnerismo. *H-industri@*. Núm. 21: 54-75.
- Gaitán, F. y R. Boschi (2015). *State-Business-Labour Relations and Patterns of Development in Latin America*. En M. Ebenau, I. Bruff y C. May (Eds.). *New Directions in Comparative Capitalisms Research*. Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Gaitán, F. y R. Boschi (2009). Legados, política y consenso desarrollista. *NUSO*. Núm. 224: 33-46.
- Garay, C. (2017). *Social Policy Expansion in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Gourevitch, P. (1993). *Políticas estratégicas en tiempos difíciles*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Hertog, S. (2010). Defying the Resource Curse. Explaining Successful State-Owned Enterprises in Rentier States. *World Politics*. Vol. 62, Núm. 2: 261-301.
- Kohli, A. (2009). Nationalist versus Dependent Capitalist Development: Alternate Pathways of Asia and Latin America in a Globalized World. *Studies in Comparative International Development*. 44, 4: 86-140.
- Levitsky, S. y K. Roberts (2011). *Latin America’s “Left Turn”: A Framework for Analysis*. En S. Levitsky y K. Roberts (Eds.). *The Resurgence*

- of the Latin American Left*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Mahoney, J. (2007). Qualitative Methodology and Comparative Politics. *Comparative Political Studies*. 40, 122: 122-144.
- Mussi, E. (2013). El conflicto entre los gobiernos kirchneristas y el grupo Techint (2000-2011). *X Jornadas de Sociología*. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Natalucci, A. (2013). Revitalización sindical y sindicalismo peronista: encrucijadas entre el corporativismo y la política (Argentina, 2003-2012). *Les Cahiers ALHIM*. Núm. 26: 1-10.
- Pérez Roig, D. (2016). *Los dilemas de la política hidrocarbúrfica en la Argentina posconvertibilidad*. En D. di Risio, H. Scandizzo y D. Pérez Roig (Comps.). *Vaca Muerta: construcción de una estrategia*. Buenos Aires: Ediciones del Jinete Insomne.
- Petrotecnia (2014). Informe anual de producción no convencional de petróleo y gas en la Provincia del Neuquén. *Revista del Instituto Argentino del Petróleo y del Gas*.
- Richardson, N. (2009). Export-oriented populism: commodities and coalitions in Argentina. *Studies in Comparative International Development*. Núm. 44: 228-255.
- Rossi, F. (2017). *The Poor's Struggle for Political Incorporation*. New York: Cambridge University Press.
- Sabbatella, I. (2012). La nueva YPF y el fin del paradigma neoliberal. *Revista Batalla de Ideas*. Núm. 3: 205-219.
- Souto Simao, M. (2014). Entre el dicho y el hecho...: una revisión de la industria argentina en la posconvertibilidad (2002-2010). *Desarrollo Económico*. Vol. 54, Núm. 213: 231-263.
- Toninelli, P. (2000). *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*. New York: Cambridge University Press.
- Trajtemberg, D. (2016). Políticas públicas laborales tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *Análisis (Fundación Friedrich Ebert)*. Núm. 17: 1-19.
- Wainer, A. (2018). Economía y política en la Argentina kirchnerista (2003-2015). *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 80, Núm. 2: 323-351.