

Más Estado y más mercado: las estatizaciones kirchneristas en el programa neodesarrollista (2003-2015)

More State, more Business: Kirchnerist Nationalizations in the Neo-Developmentalist Program (2003-2015)

Jonás Chaia De Bellis

Universidad de Buenos Aires, Argentina

jonas.heliogabalo@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-7280-4484>

ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

Fecha de recepción: 8 de abril de 2022 **Fecha de aprobación:** 10 de febrero del 2023

DOI: 10.15446/ cp.v17n34. 102051

Cómo citar este artículo:

APA: Chaia De Bellis, J. (2023). Más Estado y más mercado: las estatizaciones kirchneristas en el programa neo-desarrollista (2003-2015). *Ciencia Política*, 17(34), 45–80.

MLA: Chaia De Bellis, J. «Más Estado Y más Mercado: Las Estatizaciones Kirchneristas En El Programa Neo-Desarrollista (2003-2015)». *Ciencia Política*, vol. 17, n.º 34, febrero de 2023, pp. 45-80.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

Resumen

La Argentina de la posconvertibilidad sirvió al mismo tiempo como inspiración y como ejemplo de la teoría económica neodesarrollista. Pero si un aspecto central de esta teoría es que el Estado ya no desempeña funciones empresariales, ¿cómo comprender entonces la casi veintena de estatizaciones kirchneristas? La hipótesis de este artículo es que las estatizaciones kirchneristas no niegan la correspondencia entre el enfoque neodesarrollista y la política económica que tuvo lugar en la Argentina entre 2003 y 2015, ya que el Estado reemplazó al empresariado privado en la gestión pero no al mercado en la distribución, esquema que parecería seguir encuadrado en el programa (económico-político y teórico) del neodesarrollismo. Más aún: la estatización más importante del kirchnerismo, la de Repsol-YPF en 2012, puede ser comprendida como una pura medida de política fiscal para frenar la salida de divisas. Este artículo reconstruye, desde el enfoque de la economía política, todas las estatizaciones del kirchnerismo y estudia en profundidad el caso de Repsol-YPF para intentar demostrar cómo una intensa intervención del Estado es totalmente compatible con las reglas de juego del mercado, tal como prescribe y describe la teoría del neodesarrollismo.

Palabras clave: giro a la izquierda; kirchnerismo; mercado; nacionalización; neodesarrollismo.

Abstract

The Argentinian case, once the Convertibility Regime was abandoned, served both as an inspiration and as an example of the neo-developmental economic theory. But if a central issue of this theory is that the State is no longer an entrepreneur neither performs direct productive functions, then how can we understand the almost twenty Kirchnerist nationalizations? The hypothesis of this article is that the Kirchnerist nationalizations do not deny the correspondence between the neo-developmental approach and the economic policy that took place in Argentina between 2003 and 2015, since the State replaced private actors in management but it did not replace market in distribution, a scheme that perfectly fits into the program (both theoretical and economic-political) of neo-developmentalism. Even more: the most important nationalization made by Kirchnerism –Repsol-YPF in 2012- can be understood as a pure fiscal policy measure designed only to stop foreign currency outflows. From a political economy approach this paper reconstructs all Kirchnerist nationalizations and takes Repsol-YPF as an in-depth case study, to try to demonstrate how an intense State economic intervention is fully compatible with the rules of the market game, as prescribed and described by neo-developmental theory.

Keywords: Kirchnerism; left turn; market; nationalization; neo-developmentalism.

Introducción

Durante las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) pasaron a manos del Estado 17 empresas privadas de los más diversos rubros (aeronáutico, transporte, agua y saneamiento, comunicaciones, astilleros, etc.), incluyendo a una de las empresas más grandes del mundo: la hidrocarburífera Repsol-YPF. También se estatizaron las diez administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones, que contaban con acciones minoritarias en otras 46 empresas inmensas, de modo tal que el Estado ingresaba, de paso, a los directorios de las empresas más importantes del país. Ahora bien, este notable incremento de la participación estatal directa en los procesos productivos no es un fenómeno exclusivo de la Argentina ni tampoco del denominado *giro a la izquierda* latinoamericano, sino que en diferentes partes del mundo se puede observar una dinámica similar.

Por ejemplo, hoy las empresas petroleras más grandes del mundo son estatales: Gazprom (Rusia), CNPC (China), NIOC (Irán), PDVSA (Venezuela), Petrobras (Brasil), Petronas (Malasia) y Aramco (Arabia Saudita). Estas “nuevas siete hermanas” parecerían haber desplazado del liderazgo global a las históricas “siete hermanas” (así bautizadas por el poderoso fundador del Ente Nazionale Idrocarburi-ENI, Enrico Mattei) que habían dominado el mercado mundial durante el siglo XX: Exxon, British Petroleum, Royal Dutch-Shell, Texaco, Gulf Oil, Mobil Oil y Standard Oil. Esta preponderancia estatal no se da exclusivamente en los hidrocarburos, sino que —aun dejando de lado las 51000 empresas públicas chinas o las enormes financieras públicas de Estados Unidos— encontramos que en todos los rubros existe al menos un gigante estatal liderando en su respectivo sector: la siderúrgica SAIL en India, la química Evonik en Alemania, la española Navantia en la industria naval, el BNDES brasileño en infraestructura, la rusa Rusnano en nanotecnología, la francesa Électricité de France en electricidad y energía nuclear, la minera Codelco en Chile, etc. Además, hacia 2018, por ejemplo, el 20% del crédito emitido en todo el mundo para inversiones fue otorgado a empresas públicas, más del 40% de la producción doméstica en el mundo fue realizada por empresas públicas, y estas expresaron el 5% del empleo mundial, llegando en algunos países, como Noruega, a representar el 10% de los puestos de empleo (World Bank, 2020; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OECD, 2017).

Ahora bien, si durante la década de los noventa, principalmente en América Latina pero también en otras regiones, las privatizaciones fueron

un componente crucial de la desregulación de los mercados —es decir: el Estado abandonó al mismo tiempo la producción y la regulación—, ¿deberíamos pensar entonces que el retorno del Estado a la producción ha sido acompañado por el retorno del Estado a la regulación? ¿Este nuevo Estado empresario ha vuelto a fijar precios, aranceles, cupos y cuotas de producción, o a definir qué actores producen qué bienes y quiénes los reciben? Pues el caso argentino parecería demostrar que esto no es así, y el enfoque neodesarrollista podría sernos muy útil para comprender por qué; un enfoque que, paradójicamente, se inspiró en la experiencia argentina de la posconvertibilidad para afirmar que bajo modelos neodesarrollistas el Estado ya no necesitaba gobernar la producción, como lo había hecho durante las experiencias de *desarrollismo nacional* típicas del periodo de industrialización por sustitución de importación (ISI), sino solamente la macroeconomía. De todos modos, veremos que esto no encierra una contradicción; reconstruyendo todas las estatizaciones realizadas por el kirchnerismo y analizando en profundidad la estatización de Repsol-YPF en 2012, la hipótesis de este artículo es que las estatizaciones kirchneristas no niegan la correspondencia entre el enfoque neodesarrollista y la política económica que tuvo lugar en la Argentina entre 2003 y 2015, ya que, como veremos, el Estado reemplazó al empresariado privado en la gestión pero no reemplazó al mercado en la distribución, esquema que sigue cuadrando en el programa (económico-político y teórico) del neodesarrollismo. Incluso, veremos cómo los incentivos de cada estatización estuvieron asociados a crisis fiscales, laborales, abandonos de concesiones, “escándalos” por corrupción, etc., de modo tal que no respondieron a estrategias “dirigistas”, “nacionalistas” o “desarrollistas nacionales”; de hecho, la estatización más importante del kirchnerismo, la de Repsol-YPF, fue incentivada por un problema macroeconómico: la salida de divisas por importación de energía, de modo tal que esta estatización puede ser comprendida como una mera medida de política fiscal.

Apoyarnos en el enfoque neodesarrollista es promisorio, ya que, como se observa en la breve enumeración de empresas públicas alrededor del mundo presentada anteriormente, la participación directa del Estado en la economía está teniendo lugar en todo el planeta, en mercados de diferente tamaño y bajo gobiernos de muy diversa orientación ideológica. Por esta razón, es importante prestar atención a los cambios en la estructura del capitalismo y no solamente registrar eventos de estatización para luego categorizar gobiernos como “promercado” o “pro-Estado” —como parecen haber hecho la mayoría de los estudios

sobre el *giro a la izquierda*—, puesto que el solo hecho de estatizar no es del todo informativo respecto de la relación entre Estado y mercado. Incluso, “más Estado” podría llegar a querer decir “más mercado”, como veremos a continuación.

El artículo se organizará del siguiente modo: en el segundo apartado revisaremos cómo otros trabajos científicos caracterizaron la economía kirchnerista y presentaremos los aspectos centrales de los enfoques desarrollista y neodesarrollista, además de la hipótesis principal del artículo y la metodología empleada. En el tercer apartado se presentarán los incentivos de los gobiernos kirchneristas para la intervención estatal y se reconstruirán todas las estatizaciones que tuvieron lugar entre 2003 y 2015 (agrupadas como *salvatajes* y como *expropiaciones*); a su vez, en un subcapítulo de este apartado presentamos el análisis en profundidad de la estatización de Repsol-YPF en 2012. El artículo concluye con algunas reflexiones finales en torno a la coalición kirchnerista y a los límites que podría enfrentar el enfoque neodesarrollista para describir la estructura económica argentina, entre otros.

Antecedentes, hipótesis y metodología

La identificación de políticas económicas “estatistas” sirvió para que los estudios acerca del denominado *giro a la izquierda* en América Latina (Levitsky y Roberts, 2011; Huber y Stephens, 2012; etc.) pudieran ubicar a los diferentes gobiernos en una escala de mayor a menor “radicalización”. Medidas tales como los controles de precios, el *default*, el control del tipo de cambio, el control político del Banco Central o las reformas agrarias fueron utilizadas como indicadores (Flores-Macías, 2010) que permitieron “rankear” a los gobiernos latinoamericanos surgidos tras la crisis del neoliberalismo; la estatización de empresas privadas también fue subsumida bajo la amplia —y tal vez vaga— categoría de “estatismo”. Ahora bien: contabilizar estatizaciones o medidas “estatistas” sin prestar tanta atención, por ejemplo, a los incentivos de los gobiernos para estatizar, o a los usos políticos (i. e. regulatorios) asignados a esas empresas una vez en manos del Estado, ha llevado a que no podamos percibir un consenso fuerte alrededor de la categoría que le correspondería a la política económica del kirchnerismo: Levitsky y Roberts (2011) hablan de “heterodoxia”, Etchemendy y Garay (2011) de “pragmatismo”, Weyland (2020) de “populismo bolivariano”, Richardson (2009) de “populismo exportador”, Mazzuca (2013) de “populismo rentista”, Flores-Macías (2010)

de un “puente” entre el “*statu quo* ortodoxo” y el “estatismo”, Svampa (2019) de “neoextractivismo”, Kaufman (2007) de “moderación”, Madrid, Hunter y Weyland (2010) de “un híbrido”, etc.

Una posibilidad es que estas divergencias se deban a que, por lo general, los análisis no avanzaron con un enfoque de economía política que haya puesto el foco en los intercambios entre el Estado y los actores económicos, es decir, no prestaron tanta atención a las diferentes fracciones del capital que cooperaron o entraron en conflicto con cada gobierno, a las políticas industriales desplegadas (o no desplegadas), a las coaliciones sectoriales que se configuraron alrededor de cada gobierno, al papel desempeñado por las empresas públicas en el mercado, etc. Pero, basándose principalmente en las experiencias de Lula en Brasil y de Néstor Kirchner en Argentina, los trabajos de Bresser-Pereira (2006; 2010; 2011 y Bresser-Pereira y Theuer 2012) sí han ido en esta dirección, pues pusieron la lupa no solo en el rol económico del Estado sino también en su relación con la burguesía industrial, por lo que pueden ser muy útiles para echar luz tanto sobre la política económica del kirchnerismo en general como sobre el fenómeno de las estatizaciones en particular.

Según Bresser-Pereira, Brasil y Argentina habrían salido del neoliberalismo siguiendo un modelo *neodesarrollista*. Este nuevo desarrollismo se diferenciaría del desarrollismo anterior (el *desarrollismo nacional* que tuvo lugar aproximadamente entre 1930 y 1980) en tres dimensiones principales: i) mientras que el desarrollismo nacional se basaba en la industrialización por sustitución de importaciones conducida por el Estado, el neodesarrollismo se basa en la promoción y gravamen de exportaciones de productos primarios de medio o alto valor agregado; ii) mientras que bajo el desarrollismo nacional el Estado era el principal actor de la acumulación primitiva de capital y el principal inversor y empresario en industrias monopólicas y de gran escala, bajo el neodesarrollismo ya se ha completado “la revolución capitalista”: la burguesía local cuenta con capacidad financiera, *managerial* e infraestructural, y existen profesionales, emprendedores y obreros capaces de modernizar diferentes sectores de la economía; así, el Estado ha pasado de producir e invertir, a asegurar políticamente la competencia y a garantizar las condiciones para un mercado fuerte concentrando su actividad en educación, salud, transporte, comunicaciones y energía; iii) mientras que el desarrollismo nacional desplegaba agencias estatales y programas de política industrial (combinadas con planificación económica y empresas públicas en sectores estratégicos), el neodesarrollismo opta por gobernar la macroeconomía:

superávits fiscal y comercial, desendeudamiento, tasas de interés moderadas, tipo de cambio competitivo y baja inflación (tanto el déficit fiscal como la inflación eran tolerados bajo el desarrollismo nacional, dadas las características “imperfectas” del mercado, características que no se deberían presentar cuando los países consolidan una economía —y un mercado— de tamaño medio); ahora, el Estado solo apoyará directamente (con políticas industriales) a aquellas empresas cuya tecnología les permita competir en el mercado global¹.

-
- 1 Los estudios sobre procesos desarrollistas bajo ISI (Evans 1989; Johnson 1982; Kohli 2009; Sikkink 1991; etc.) en países como Japón, Corea del Sur, Taiwán, India, México, Brasil y Argentina, mostraron el rol preponderante del Estado en la implantación y conducción de tales procesos, principalmente en la creación de empresas públicas en sectores estratégicos (siderurgia, hidrocarburos, química, petroquímica, transporte, infraestructura, etc.) y en el despliegue de instituciones (formales o informales) de regulación sectorial y planificación económica conjunta entre el Estado y los actores de la producción. En tales estudios, el desarrollismo es definido como una estrategia de modernización acelerada de la estructura industrial, desplegada entre 1945 y 1990 por los gobiernos (principalmente asiáticos y latinoamericanos) con el objetivo de que sus economías, menos desarrolladas, alcancen (“*catching up*”) a las más desarrolladas. La acumulación de capital necesaria para tal modernización acelerada podía seguir, a grandes rasgos, dos caminos no excluyentes: la inversión extranjera directa o la participación del Estado como empresario e inversor; en cualquier caso, los niveles de acumulación de capital necesarios para ese empalme económico requerían —como lo demostró O’Donnell (1982) para el caso argentino— la eliminación de las presiones distributivas encarnadas en las organizaciones políticas del movimiento obrero, lo que explica la relación entre desarrollismo y autoritarismo. La periodización y conceptualización de modelos de acumulación realizada por Torrado (1992) (*justicialismo, 1945-1955 y desarrollismo, 1958-1976*) toma como parámetro, justamente, la redistribución del justicialismo, determinada por su coalición obrera. No obstante, el hecho de que el kirchnerismo haya provenido del justicialismo y haya conformado una coalición con los gremios y movimientos de desocupados (Schuttenberg y Rosendo, 2015) no implica que haya replicado la *estrategia de desarrollo justicialista*; el enfoque neodesarrollista permite observar justamente cómo, una vez modernizada la estructura industrial durante el neoliberalismo, es posible combinar redistribución (salario indirecto e infraestructura social) con políticas macroeconómicas orientadas hacia los mercados globales, es decir, abandonando el modelo ISI del justicialismo, consistente en un mercado semicerrado de gremios y burguesía industrial local protegidos ambos por el Estado.

Como vemos, el neodesarrollismo combina un Estado activo (controla el tipo de cambio, crea impuestos, elige y promueve empresas competitivas, invierte en educación, salud, transporte, comunicaciones y energía, es superavitario, corrige al mercado allí donde este falla) pero abandona el proteccionismo, las políticas industriales y la regulación del mercado en tanto que selección política de los actores económicos del mercado interno como “ganadores” *ex ante* los intercambios económicos; de hecho, y por el contrario, el mercado es visto y aceptado como una institución eficaz para la coordinación del sistema económico, a la vez que la integración a los mercados globales es una de las metas principales de los gobiernos neodesarrollistas, aceptándose así algunos de los lineamientos más importantes del modelo neoliberal (Bresser-Pereira 2006; 2011; 2012). “Mercados fuertes se logran mediante Estados fuertes”, es el modo en que Bresser-Pereira (2008; 2011) sintetiza la diferencia entre *desarrollismo nacional* y *neodesarrollismo*, a la vez que la continuidad entre este último y el neoliberalismo.

Ahora bien: ¿cómo es posible que desde el enfoque neodesarrollista se afirme que el Estado ha abandonado su rol como empresario, si el kirchnerismo, uno de los casos de estudio más importantes para la elaboración del propio concepto de neodesarrollismo, estatizó casi una veintena de empresas privadas, de los más variados sectores (aeronáutico, naval, comunicaciones, transporte, agua potable, etc.), incluyendo a la hidrocarburífera Repsol-YPF, una de las empresas más grandes del mundo? ¿Estas estatizaciones sacan al kirchnerismo del grupo de países neodesarrollistas, o acaso vuelven inútil al concepto de neodesarrollismo para explicar la política económica kirchnerista? En este artículo sostendremos que no, ya que: i) los incentivos para estatizar en prácticamente todos los casos fueron fiscales, laborales o sociales, pero no se detectan incentivos “desarrollistas”, “nacionalistas” o “dirigistas”; ii) la estatización fue siempre la tercera preferencia del Gobierno (la primera fue alcanzar acuerdos con los propietarios privados, si esto fracasaba se buscaba introducir en la gestión privada a empresarios locales afines al Gobierno, y si esto fracasaba recién allí se estatizaba); iii) una vez en manos del Estado, el Gobierno seleccionó para las empresas formatos de gestión acordes al mercado global (sociedades anónimas que cotizaban en bolsa); y iv) los sectores en los que operaban las empresas estatizadas no fueron regulados sino que se mantuvieron las reglas de juego del mercado y las empresas estatales compitieron en un mercado desregulado junto a los actores que ya estaban en él.

Es decir: el Estado reemplazó al empresariado privado en la gestión, pero no reemplazó al mercado en la distribución, sistema que sigue coincidiendo con el programa (económico-político y teórico) del neodesarrollismo.

Desde el enfoque de la economía política (Gourevitch, 1993), el método que seguiremos es el de un estudio de caso para la confirmación de teorías (Landman, 2011; Lijphart, 1971), ya que al analizar el caso argentino en una dimensión aún no explorada (i. e. las nacionalizaciones kirchneristas) presentamos evidencia favorable a las hipótesis neodesarrollistas. Para este análisis dividimos el estudio en dos etapas: la primera es una reconstrucción de todos los procesos de estatización que tuvieron lugar entre 2003 y 2015, mediante artículos de prensa de los principales diarios argentinos (*La Nación*, *La Política Online*, *El Cronista Comercial*, *Perfil*, *Ámbito Financiero*, *Página 12*, etc.), del Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, de artículos de revistas sectoriales (Observatorio Nacional de Datos de Transporte, Observatorio de la Energía, Tecnología e Infraestructura para el Desarrollo, Rieles Multimedia, Infocampo, Full Aviación, Infodefensa, Enernews, Bolsamanía, etc.) e informes de organismos de control (Sindicatura General de la Nación, Auditoría General de la Nación, etc.). Luego estudiamos en profundidad el caso de Repsol-YPF a partir del análisis de decretos y leyes, informes anuales y memorias y balances de Repsol-YPF, datos del Banco Central de la República Argentina, de la Secretaría de Energía de la Nación, del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec), del Balance Energético Nacional, del Ministerio de Energía y Minería de la Nación, de la Confederación de Entidades del Comercio de Hidrocarburos y Afines de la República Argentina, de revistas especializadas (*Petrotecnia*, *EconoJournal*, etc.), además de bibliografía secundaria sobre el caso y de los archivos de prensa señalados antes, todo lo cual se consignará donde corresponde; para este segundo análisis seguimos las sugerencias del método de rastreo de procesos para el testeo de teorías (Beach y Pedersen, 2013).

Incentivos y preferencias: el Estado como tercera opción (pero como opción al fin)

Las estatizaciones kirchneristas podrían ser caracterizadas como decisiones coyunturales adoptadas en momentos particulares de la relación entre Estado y empresarios, determinadas por la búsqueda de soluciones lo más posiblemente cercanas al *statu quo* previo al desencadenamiento

de cada crisis. En efecto, el Estado siempre apareció tras el fracaso de varias soluciones “privatistas” previas. La secuencia de preferencias de los gobiernos kirchneristas fue: i) mantener la propiedad privada de empresas consiguiendo acuerdos (por divisas, empleo, precios, tarifas, etc.) con los dueños de las empresas, o, en caso de que las empresas afrontasen crisis económicas, desplegar múltiples mecanismos de asistencia (subsídios, pago de salarios, condonación de deudas, etc.); ii) introducir en esas empresas a grupos empresariales (preferentemente locales) políticamente afines al Gobierno si el primer punto fracasaba; iii) estatizar las empresas si el segundo punto fracasaba. En la tabla 1 podemos ver algunos ejemplos del tránsito de la primera a la segunda preferencia.

Tabla 1. Algunos ingresos de empresarios nacionales en empresas privadas (y privatizadas) promovidos por el kirchnerismo (segunda instancia de la secuencia) (2003-2015)

Grupo	Empresa en la que ingresa o intenta ingresar	Año
Wertheim	Telecom (France Telecom)	2003
TBA (Cirigliano)	Ferrocarril San Martín	2004
Pampa Energía (Mindlin)	Transener (Petrobras)	2004
	Edenor (Electricité de France)	2005
Electroingeniería	Transener (National Grid)	2006
Eurnekian	Aguas Argentinas (Suez y Agbar)	2006
Grupo Macri	Belgrano Cargas	2006
Petersen (Eskenazi)	YPF (Repsol)	2007
Buquebús (López Mena)	Aerolíneas Argentinas	2007
Chemo/Insud (Sigman)	Gas Natural BAN (Naturgy España)	2008
Indalo (López)	Petrobrás (estatal brasileira y BM&F Bovespa)	2010
Bridas (Bulgheroni)	ESSO (Exxon Mobil)	2011
Emgasud	Ashmore Energy International (Enron)	2011
MacFarlane	Edelap (AES Corporation)	2012
Metrovías (Roggio)	Ferrocarriles San Martín, Roca, Belgrano Sur, Mitre, Sarmiento y Belgrano Cargas	2004/2014
Emepa	Ferrocarriles San Martín, Roca, Belgrano Sur, Mitre, Sarmiento y Belgrano Cargas	2004/2014

Fuente: elaboración propia.

Si reconstruimos brevemente el contexto de cada estatización, veremos que en muchos de estos casos se reproduce la secuencia descripta, y que si bien los incentivos del Gobierno para intervenir en cada caso fueron diversos (laborales, sociales, “escándalos” por corrupción, crisis fiscales, abandonos voluntarios de concesiones, etc.), en ninguno

de ellos es posible encontrar decisiones de estatización previas al desencadenamiento de cada crisis particular, decisiones plausibles de ser consideradas como parte de una cosmovisión económica “desarrollista”, “nacionalista” o “dirigista”. Por el contrario, en casi todos los casos el Estado fue la tercera opción, pero una opción al fin, lo que coincide con el enfoque neodesarrollista.

A continuación, entonces, revisaremos brevemente cada estatización en orden cronológico, presentando primero un muy amplio grupo de casos con estatizaciones de empresas que atravesaban una crisis económica (13 casos) —de modo tal que podrían entrar en la categoría de *salvatajes*—, y un segundo grupo mucho más reducido (cuatro casos en este apartado y Repsol-YPF en el siguiente) de empresas que no estaban afrontando crisis económicas (las que comúnmente se denominan *expropiaciones*).

Salvatajes (empresas estatizadas en crisis)

Correo Argentino (2003)

Esta empresa fue creada tras la privatización de la empresa pública Encotel, en 1997. Entre 1997 y 2003, Correo Argentino fue gestionada por el grupo Socma (Sociedad Macri) mediante Sideco Americana, junto con Itron S. A. y el Banco Galicia. La empresa comenzó su trayectoria privada sin pasivos financieros y con 20400 empleados, para pasar, en menos de seis años, a adeudar 408 millones de pesos de canon al Estado y a despedir a 7600 empleados, entrando en concurso preventivo en 2001. El Estado dispuso subsidios mediante el Banco de la Nación que no revirtieron la situación, y ante la quiebra y la amenaza de despido de unos 3000 empleados más, el gobierno kirchnerista estatizó Correo Argentino en 2003.

LAPA (Líneas Aéreas Privadas Argentinas) y Dinar (2003)

Estas dos líneas aéreas privadas fueron estatizadas por el gobierno kirchnerista en 2003, principalmente para mantener los empleos tras la quiebra de ambas empresas. El Gobierno creó la empresa pública Lafsa (Líneas Aéreas Federales Argentinas), desde la que se subsidiaba a la empresa privada Southern Winds para que absorbiera las operaciones y empleados de las dos empresas quebradas. Pero hacia 2006, Southern Winds fue a su vez absorbida por la privada LAN, quedando Lafsa sin funciones.

Ferrocarril San Martín (2004)

Desde su privatización en 1994, la línea fue administrada por la empresa privada local Metropolitano S. A., de Sergio Taselli, y por la brasilera América Latina Logística. A pesar de recibir en esa época seis millones de pesos mensuales en subsidios, precios diferenciales de gasoil y obras de infraestructura realizadas por el Estado, Metropolitano S. A. entró en concurso de acreedores. Si bien el servicio era cuestionado por usuarios y empleados de forma permanente (se viajaba en hacinamiento, colgando de las barandas de las puertas, en los fuelles y estribos, la frecuencia era irregular, el mantenimiento de vehículos era nulo, etc.), en los días previos a la estatización se desarrolló el conflicto que motivó la anulación de la concesión: la justicia había incautado quince locomotoras cuyo pago Metropolitano S. A. adeudaba a la empresa japonesa Mitsui, teniendo que ser pagadas por el Estado para que no se interrumpiera el servicio; no obstante, por la falta de locomotoras la frecuencia disminuyó tanto que el hacinamiento produjo el fallecimiento de dos pasajeros que cayeron de las formaciones por la cantidad de gente que llevaban. Tras quitarle la concesión a Metropolitano S. A., el Gobierno creó la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia (Ugofe), una sociedad mixta en la que el Estado supervisaba decisiones logísticas, autorizaba compras y pagaba salarios, mientras que las operaciones eran realizadas por las empresas privadas del sector: Metrovías (Roggio), Ferrovías (Emepa) y TBA (Cirigliano). En 2014, la línea fue traspasada directamente a Roggio y finalmente, en 2015 y por la falta de resultados, se estatizó por completo pasando al control de la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (Sofse).

Nahuelsat SA (2004)

La empresa Nahuelsat S. A. se encargaba de la provisión y administración del sistema satelital nacional. En 1993, las empresas Dornier Satellitensysteme de Alemania, Aérospatiale de Francia y Alenia Spazio de Italia ganaron la licitación para gestionar todo el sistema. Pero con la Resolución 3609 de 1999 de la Secretaría de Comunicaciones, que desregulaba el sector satelital permitiendo el ingreso y competencia entre servicios satelitales, la empresa entró en convocatoria de acreedores en 2001, y hacia 2003 ya le anunciaba al gobierno kirchnerista su decisión de abandonar la concesión. Como la quiebra implicaría la pérdida de las posiciones orbitales designadas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones para la Argentina, el Gobierno reaccionó, llamativamente, no modificando la Resolución 3609 (vigente incluso hoy) sino

creando la empresa pública Arsat para asumir la gestión del sistema satelital.

Tandanor (Talleres Navales Dársena Norte) (2007)

Los astilleros estatales Tandanor fueron privatizados en 1991, pero hacia 1999 la empresa privada Indarsa, que los administraba (sucediendo a las privadas Ciamar, Sud Marine Enterprises S. A. y el Banco Holandés Unido), se declaró en quiebra habiendo pagado solo el 11,8% del valor de la licitación. Gracias a la tenacidad de los empleados, la justicia comercial resolvió que los trabajadores mantuviesen funcionando los astilleros hasta que la disputa entre el Estado e Indarsa tuviese algún tipo de fallo. La estatización, en 2007, fue un acuerdo entre el Gobierno y los trabajadores, quienes necesitaban que, cuando la empresa volviese a manos estatales tras el fracaso de la privatización, el Estado no reclamase el 88,2% del pasivo —lo que en efecto sucedió—. Pero, además, este proceso estuvo animado por los pedidos de buques, barcasas y plataformas petroleras realizados a Tandanor, primero por la venezolana PDVSA y luego por la brasilera Odebrecht y la española Repsol-YPF.

Ferrocarriles Roca y Belgrano Sur (2007)

Como en el caso del Ferrocarril San Martín, estas dos líneas eran administradas por la empresa privada Metropolitano S. A., de Sergio Taselli, desde 1994. Las estatizaciones de estas líneas en 2007 se produjeron luego de que sus empleados y usuarios realizaran numerosas e intensas revueltas protestando contra el servicio (baja frecuencia, pasajeros hacinados, empleados tercerizados, mal estado de los vehículos, etc.). Nuevamente se revelaba la ausencia de inversión del sistema de subsidios estatales a los ferrocarriles; particularmente, el Gobierno había girado 15 millones de pesos para el pago de los salarios y aguinaldos de 4100 empleados, que Metropolitano S. A. no concretó. Las líneas pasaron a ser gestionadas por la sociedad mixta Ugofe, integrada por el Estado (que supervisaba, autorizaba compras y pagaba salarios) mientras que las privadas Ferrovías (de Emepa) y Metrovías (de Roggio) realizaban las operaciones. Ambas líneas fueron transferidas a Ferrovías en 2014 y finalmente, por la falta de resultados, en 2015 se estatizaron por completo, pasando al control de Sofse.

Aerolíneas Argentinas (2008)

La aerolínea de bandera fue privatizada en 1990 y administrada hasta 2001 por Iberia (España) y por la Sociedad Española de Participaciones

Industriales (SEPI), y desde 2001 hasta su reestatización, en 2008, por el grupo Marsans, también de España. Durante todo este periodo, el Estado subsidió a la empresa privada para garantizar rutas, tarifas y precios diferenciales para combustible, pero aun así el Tribunal de Tasación declaró en quiebra a la empresa, que contaba con un valor negativo de 832 millones de dólares y un patrimonio neto negativo de 489 millones. Marsans quiso desprenderse de la empresa y se ensayaron, junto al Gobierno, diferentes estrategias que fracasaron: el ingreso de capitales nacionales (Buquebús), la compra de acciones minoritarias por parte del Estado (pasar del 5% al 20% en 2007), más subsidios, etc. En este sentido, la estatización expresó la última instancia de asistencia o rescate de la empresa tras el fracaso de todas las estrategias previas, una solución que, además, se anticipaba a la quiebra, que hubiese implicado la pérdida de todos puestos de empleo².

Ferrocarril Mitre y Ferrocarril Sarmiento (2012)

Las líneas de ferrocarril Mitre y Sarmiento fueron administradas desde 1995 por la empresa privada Trenes Buenos Aires (TBA) del Grupo Cirigliano. En 2005, la empresa entró en crisis (más de 170 embargos judiciales, deudas por más de 50 millones de pesos, etc.) y pidió una convocatoria de acreedores. Al igual que con otras líneas (y empresas) el gobierno kirchnerista desplegó una estrategia de subsidios (para gastos operativos, pagos al personal, realización de obras, compras de gasoil, etc.) que fracasó rotundamente, revelándose la ausencia de reinversión de los subsidios en la denominada Tragedia de Once, en la que perdieron la vida 52 personas y hubo cientos de heridos al chocar un tren de la línea Sarmiento. A raíz de esta tragedia, el Estado le quitó la concesión de ambas líneas a TBA y creó la sociedad anónima mixta Unidad de Gestión Operativa Mitre Sarmiento (UGOMS). La particularidad de UGOMS (al igual que Ugofe) es que estaba integrada por empresas privadas (Metrovías de Roggio y Ferrovías de Emepa, quienes gestionaron las líneas) mientras que el rol del Estado era supervisar, autorizar compras y pagar salarios. En 2014 la línea Mitre pasó directamente al grupo Roggio, y finalmente, por la falta de resultados, en 2015 se estatizó por completo pasando al control de Sofse.

2 Estatizar antes de la quiebra judicial para garantizar los puestos de empleo fue el principal argumento que plantearon los diferentes diputados que luchaban por el rescate de la empresa, como puede observarse en la sesión de la Cámara de Diputados del 21 de agosto de 2008, en la que se debatieron diferentes proyectos de salvataje.

Ciccone Calcográfica (2012)

Esta imprenta se dedicaba a la elaboración de papel moneda, cheques, cédulas, patentes, etc., utilizados oficialmente por el Estado Nacional. La empresa entró en crisis luego de que en 2009 el Gobierno le quitara la confección de los documentos nacionales de identidad, lo que llevó a la empresa a acumular una deuda con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) de más de 200 millones de pesos, razón por la cual esta agencia pidió su quiebra. En este caso también se reprodujeron los patrones de estatización mencionados: por un lado, la preocupación por las fuentes de empleo (razón por la cual Ciccone fue incluida en el Programa de Recuperación Productiva, mediante el cual el Estado paga los salarios de las empresas privadas en crisis) y, por otro lado, los intentos fallidos por parte del Gobierno de incluir en los planes de rescate a empresarios locales afines. De hecho, la estatización de la empresa en 2012 (y la creación de la empresa pública Compañía de Valores Sudamericana) se produjo justamente como solución provisoria a los escándalos judiciales suscitados en torno a los vínculos incompatibles entre algunos funcionarios del gobierno y los empresarios que intentaron levantar la quiebra de Ciccone.

Belgrano Cargas (2013)

La estatización de Belgrano Cargas en 2013 fue el desenlace de una intervención estatal previa, en 2012, a raíz de la falta de reactivación de esta línea de cargas aun cuando entre 2009 y 2011 había recibido casi 4000 millones de pesos en subsidios. La empresa fue administrada entre 1997 y 2006 por el sindicato Unión Ferroviaria, pero al no lograr resultados exitosos, en 2006 el Estado introdujo a un consorcio entre ShiMa (Grupo Macri) y la empresa aceitera china Sanhe Hopefull, a Roggio y a Emepa, contando entre todos con el 80% de las acciones, y con el 20% restante a los gremios Unión Ferroviaria, La Fraternidad y Sindicato de Choferes de Camiones. Ante un nuevo fracaso en la gestión por parte de estos siete actores, el gobierno primero intentó bloquear al Grupo Macri —obligando a que el directorio de la empresa decidiera por unanimidad y no por participación accionaria—, luego intervino la empresa, y al cabo de un año reemplazó a toda la gestión por un nuevo consorcio público integrado por la Administración General de Puertos, la Administración de Infraestructura Ferroviaria y Sofse.

Expropiaciones (empresas estatizadas que no atravesaban crisis)

Thales Spectrum (2004)

En 1997 la Argentina privatizó la gestión del espacio radioeléctrico, siendo junto a Gabón y Burkina Faso los únicos tres países del mundo en concederle a privados el control de las frecuencias disponibles en el aire; la beneficiada con esta concesión fue la empresa francesa Thales Spectrum. Este inédito antecedente no fue la causa suficiente para la reestatización, sino que el gobierno decidió anular la concesión tras recibir una serie de informes de la Sindicatura General de la Nación (Sigen), de la Auditoría General de la Nación (AGN) y de la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) en los que se demostraba que Thales había incumplido en un 80% los acuerdos de inversión (más 200 millones de pesos), aun cuando su rentabilidad fue del 113% entre 1997 y 2001, y su tasa de retorno anual del 145%. Tras la anulación de esta concesión, no registramos ninguna nacionalización en el sector de las comunicaciones; las empresas multinacionales que obtuvieron las licitaciones de los servicios durante el periodo de reformas y privatizaciones continúan administrándolos hasta el día de hoy, a diferencia de lo sucedido en otros rubros, como venimos viendo.

Aguas Argentinas (2006)

Aguas Argentinas S. A. (AASA) fue la empresa que, tras la privatización de Obras Sanitarias de la Nación en 1993, proveyó los servicios de agua potable y saneamiento a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a diecisiete partidos del Gran Buenos Aires. Antes de su reestatización en 2006, los accionistas de AASA eran el grupo Suez Environnement y el grupo Vivendi Universal S. A. (ambos de Francia), la Sociedad General de Aguas de Barcelona S. A. (de España) y el Anglian Water Group Limited (del Reino Unido). Tras la salida de la convertibilidad, tanto el gobierno de E. Duhalde como el de N. Kirchner mantuvieron las tarifas de las empresas de servicios congeladas en pesos, lo que constituyó un frente de conflicto importantísimo con las empresas privatizadas, cuyas deudas estaban en dólares. Tras innumerables fracasos en las negociaciones entre AASA y el gobierno para descongelar tarifas, este último comenzó a buscar posibles reemplazantes para la concesión del servicio, que iban desde los fondos de inversión Fintech y Latam Assets hasta grupos de capitales nacionales afines al gobierno como Brito, Mindlin y Eurnekian.

Este último empresario fue el que más avanzó como posible reemplazante en la concesión: AASA le pedía 300 millones de dólares para ingresar, que equivalían a la mitad de la deuda que la empresa mantenía con la Corporación Financiera Internacional; Eurnekian no aceptó pagar la totalidad de ese monto y la negociación cayó. Siendo el ingreso de este empresario el último recurso privado para asumir un servicio con la consigna de no dolarizar ni aumentar tarifas, el gobierno de Néstor Kirchner estatizó la empresa y creó Agua y Saneamientos Argentinos (AySA).

Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones-AFJP (2008)

En 2005, el gobierno kirchnerista lanzó el Plan de Inclusión Previsional, que incorporó a unos tres millones de nuevos jubilados al sistema público, pasando este a cubrir del 66% al 94% de las personas en edad jubilatoria. En medio de la crisis financiera global del 2007-2008 y las dificultades para encontrar financiamiento externo, la estatización de los fondos previsionales privados serviría para financiar esta amplísima cobertura previsional sin aumentar impuestos ni recurrir al endeudamiento; el sistema privatizado de las AFJP contaba con unos 30 000 millones de dólares, además de unos 500 millones de dólares en aportes mensuales. Entre las empresas que desde 1993 administraban el sistema privado de jubilaciones se encontraban HSBC, BBVA, Supervielle, ING Latin American Holdings BV, ING Insurance International BV, CNP Assurances, MetLife Inc., OSDE, Banco Nación y Credicoop ente otras, además de una amplia participación de los gremios (Luz y Fuerza, SUTERH, Sutecha, Sindicato del Seguro, Fentos, FATERyH), y de cooperativas y consejos profesionales. Las AFJP contaban, a su vez, con acciones minoritarias en 46 inmensas empresas de diferentes rubros (Siderar, Aluar, Molinos, Pampa Energía, Solvay Indupa, Telecom, Clarín, Grupo Galicia, Banco Hipotecario, IRSA, etc.), de modo tal que, al estatizar las AFJP, el gobierno, mediante la Anses, pasó a contar también con estas acciones.

Lockheed Martin Aircraft SA (2010)

En 1995, el gobierno de Menem privatizó la Fábrica Militar de Aviones, empresa pública fundada en 1927, siendo la privada norteamericana Lockheed Martin Aircraft la beneficiaria de la concesión. Hacia 2007 Lockheed manifestó al gobierno su decisión de abandonar la gestión, por lo que ya desde ese momento el Ministerio de Defensa,

imaginando una posible participación estatal en la empresa (retomando proyectos y ofrecimientos por parte de privados previamente frustrados) buscó integrarla a diferentes líneas de producción de las empresas más importantes del sector, como Boeing, Airbus y Embraer, siendo esta última —el “campeón nacional” brasileiro— la empresa con la que el gobierno comenzó a negociar para cooperar en el futuro. De hecho, dos años después, en 2009, el Estado compró las acciones de Lockheed y fundó la Fábrica Argentina de Aviones (Fábrica de Aviones), integrándose en la producción del Embraer C-390 Millennium o KC-390, la nave más grande construida por la empresa brasilera hasta la fecha.

Análisis de caso: la estatización de Repsol-YPF como política fiscal

Las divisas provenientes de las exportaciones de oleaginosas fueron esenciales para acompañar el proceso de reactivación económica que tuvo lugar tras la salida de la convertibilidad. La oportunidad abierta por la combinación entre devaluación, alto desempleo, alta capacidad ociosa, bajos salarios reales y reestructuración de la deuda externa no podría haber sido inmediatamente aprovechada por la infraestructura industrial local de no haber sido por las divisas comerciales que permitieron la importación de los insumos que ese crecimiento industrial acelerado exigía —particularmente en sectores con altos componentes de bienes importados como el automotriz, el textil, el químico, el metal-mecánico, etc.— (Wainer y Schorr, 2014). Cuando hacia 2010 las divisas comenzaron a disminuir, también lo hizo el ritmo del crecimiento económico. En esta coyuntura crítica, el gobierno kirchnerista se encontró ante diferentes opciones de política económica: ajustar (revertir la tasa de acumulación en favor del sector privado), devaluar (para darle al sector privado una diferencia favorable en dólares), tomar deuda externa (financiándose sin alterar la dinámica política interna) o intervenir selectivamente en las áreas con alto drenaje de reservas. Y si bien todas estas opciones se concretaron tarde o temprano³, la decisión elegida pri-

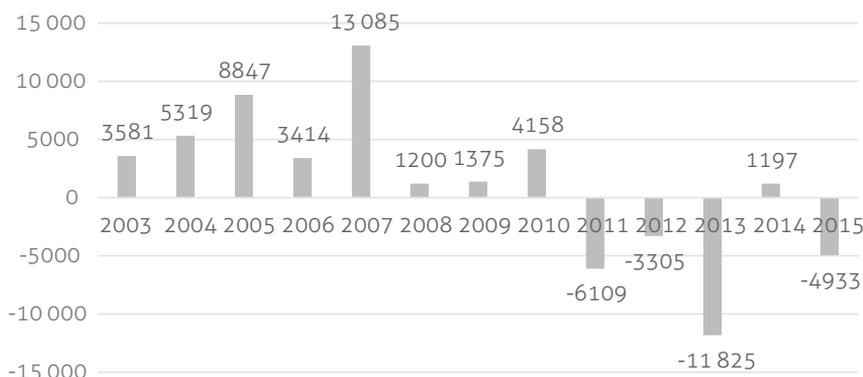
3 En enero de 2014 el Ministro de Economía, Axel Kicillof, anunció una devaluación del peso del 18,63% (el mayor salto hasta ese momento desde la salida de la convertibilidad en 2002), la inflación alcanzó ese mismo año los 38 puntos, y se pagó la deuda al Club de París con la expectativa de realizar nuevos acuerdos para tomar nueva deuda. Los efectos coalicionales del creciente deterioro económico (ya consolidado en aquellos años pero iniciado hacia 2010) pudieron verse electoralmente: el oficia-

mero fue aquella que, en principio, no atentaba contra la coalición social del gobierno, esto es, la intervención selectiva en las áreas con alto drenaje de reservas. En este sentido, la estatización de Repsol-YPF puede ser comprendida como una medida de política fiscal. Veamos.

La crisis de reservas como incentivo para la estatización

En 2011, ante la tremenda caída de reservas que podemos ver en la figura 1, el gobierno de Cristina Kirchner, quien iniciaba su segundo mandato, adoptó una serie de medidas para tratar de contener el drenaje de divisas. Entre las medidas más importantes adoptadas en ese momento se destacan: i) 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 (la Secretaría recibía de forma anticipada la solicitud de la mercadería a importar y la autorizaba o rechazaba 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 solo 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); ii) 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, etc.); iii) las negociaciones con el Club de París, también encabezadas por Kicillof, para que la Argentina pudiera obtener divisas mediante endeudamiento en el exterior; iv) la “sintonía fina”, esto es, la eliminación o disminución de los subsidios tanto a aquellas empresas que hubieran mostrado mayor competitividad como también a las tarifas de los hogares de altos ingresos.

lismo sufrió un golpe tremendo en las elecciones legislativas de 2013 y en las presidenciales de 2015, a las que llegó con su partido fraccionado (en 2013, Sergio Massa, exdirector de Anses con Néstor Kirchner y exjefe de gabinete de Cristina Kirchner, formó el Frente Renovador, que golpeó electoralmente al oficialismo en 2013) y con una fracción importantísima de la CGT (Confederación General del Trabajo) como opositora y en permanente movilización contra el gobierno.

Figura 1. Variación de las reservas internacionales, 2003-2015 (en millones de dólares)

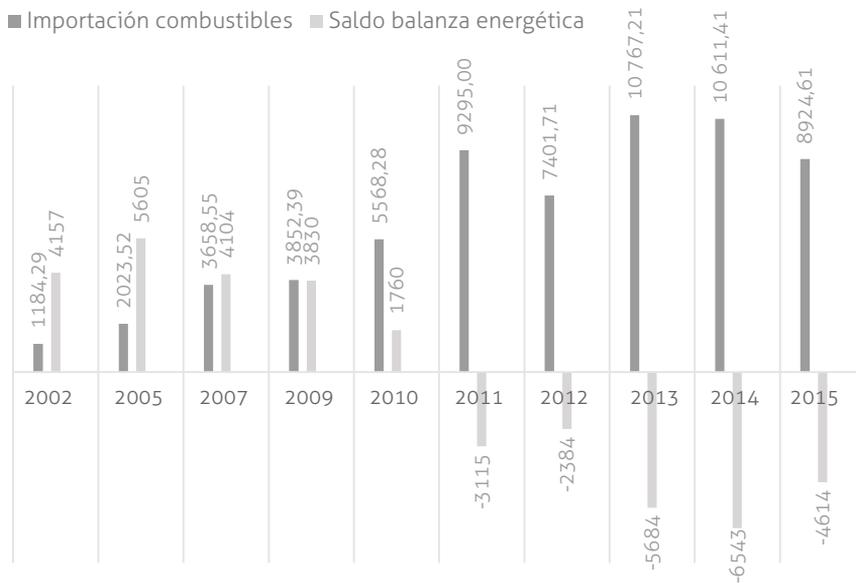
Fuente: elaboración propia sobre datos del BCRA.

Pero como señalan Wainer y Schorr (2014), estas medidas tuvieron éxito en equilibrar la cuenta corriente pero no tanto en contener la caída de las reservas, ya que las restricciones a la compra de moneda extranjera desincentivaron el ingreso de divisas. Además, la aparición de un dólar paralelo a un valor más alto que los tipos de cambio oficiales aumentó la presión devaluatoria de modo tal que se detuvo la liquidación interna de divisas. La situación exigía medidas más extremas. Y la importación de energía a la que obligaba la estrategia de Repsol fue colocada en la mira. En un discurso en la Casa Rosada el 25 de enero de 2012, la presidenta Cristina 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 para la estatización de Repsol-YPF 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 [es] que hemos tenido que importar 9396 millones de dólares en combustible. Un 110% más que [en] el año 2010. Y la verdad [es] que el argumento de que creció la producción puede ser válido, pero no aumentó 110% 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 notifique que han pasado esas épocas...

La figura 2 nos permite ver claramente lo que la presidenta manifestaba:

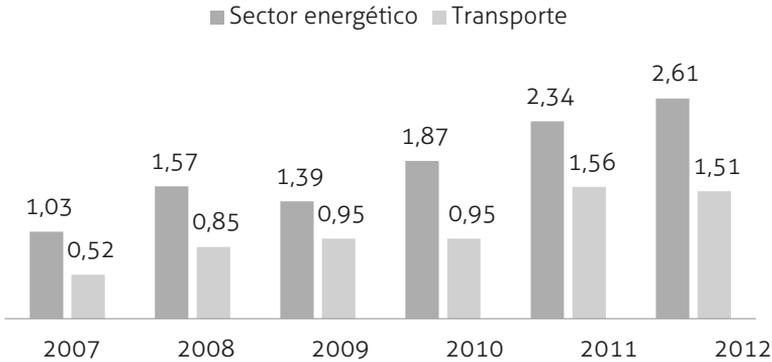
Figura 2. Importación de combustibles y saldo de la balanza comercial energética, 2002-2015 (millones de dólares)



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

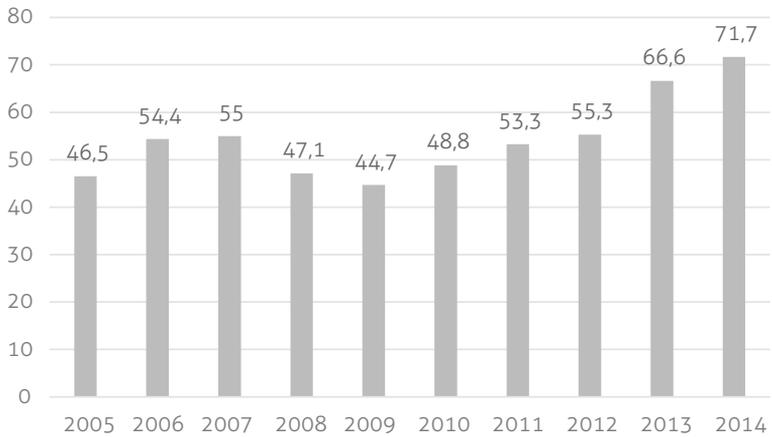
La salida de divisas por importación de combustibles se combinó con el aumento paralelo y creciente de los subsidios a las tarifas —como vemos en las figuras 3 y 4— iniciado cuando, tras la salida de la convertibilidad, el Gobierno congeló las tarifas en pesos, esto es, impidió su dolarización y su aumento. A cambio de que las empresas energéticas y de servicios privatizadas abandonaran las demandas presentadas ante el Ciadi por esta “pesificación” tarifaria, la estrategia del Gobierno consistió, según Bonvecchi (2011, p. 148), en beneficiar a las empresas mediante la relajación de las metas de inversión, la condonación de multas, la reducción de sus deudas frente al Estado y el subsidio tanto de las obras de infraestructura de las empresas como también de la diferencia entre el costo en dólares y el valor facturado en las tarifas a los usuarios. Tal es así que los subsidios energéticos demandaron desde el principio del periodo kirchnerista una enorme proporción de recursos fiscales.

Figura 3. Subsidios del Estado nacional al sector energético y al transporte, 2007-2012 (en porcentaje del PBI)



Fuente: elaboración propia sobre datos de Ranguni (2013).

Figura 4. Porcentaje de subsidios energéticos sobre el total de los subsidios estatales, 2005-2014



Fuente: ASAP y IAE (2015).

Mucho tiempo antes de recurrir a la estatización, en 2007, el Gobierno había intentado influir en las decisiones de Repsol para tratar de revertir las consecuencias fiscales que, en gran parte, la estrategia comercial del grupo español contribuía a generar. El plan del Gobierno, como en muchos de los casos reconstruidos anteriormente, fue introducir como accionista a un empresario afín, en este caso 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 había surgido. En 2007, Petersen adquirió un 14,99% de acciones de

Repsol, en 2008 obtuvo un 0,47% más, y en 2011 adquirió un 10% más, contando de este modo con el 25,46% de las acciones⁴. 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 utilidades al exterior pudieron ser revertidos porque, como indica Sabbatella (2012, p. 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 solo implicó un incremento de la fuga de divisas, lo contrario al objetivo por el cual ingresó.

En 2010 la rentabilidad de Repsol-YPF había sido de 4693 millones de euros y de 2193 millones de euros en 2011, año previo a la estatización⁵. La intervención del Estado no se debió, entonces, a que la empresa se encontrara en crisis, como sí sucedió con otras estatizaciones, ni tampoco respondió a un programa “desarrollista”, “nacionalista” o “dirigista” para el cual el control de los hidrocarburos fuese crucial, sino que respondió exclusivamente a la crisis de reservas que atravesaba la Argentina, crisis a la cual la estrategia comercial de Repsol parecía contribuir. En otras palabras: la estatización de Repsol-YPF fue una medida fiscal que, junto a las otras medidas mencionadas al principio de este apartado, conformaron un plan para equilibrar variables macroeconómicas.

Ahora bien, que el Estado se transforme en el accionista mayoritario de una de las empresas más grandes del mundo, y que ese sea el plan que un gobierno despliega como alternativa para equilibrar variables macroeconómicas, dan cuenta de una visión del Estado muy diferente a la del neoliberalismo; justamente, la del neodesarrollismo. Pero, a su vez, el modo en que el Estado compitió con los demás privados en un mercado desregulado es una muestra cabal de las diferencias entre este *neodesarrollismo* y el *desarrollismo nacional*, como veremos a continuación.

La YPF del Estado en el mercado

De acuerdo con la hipótesis de este artículo, durante el kirchnerismo el Estado reemplazó al empresariado privado en la gestión, pero no reemplazó al mercado en la distribución. El caso de YPF estatal nos

4 YPF se privatizó en 1990 (Decreto 2778); el grupo español Repsol se transformó en accionista principal hacia 1999.

5 Informe Anual Repsol YPF 2010 y 2011.

servirá para demostrar esta hipótesis en cinco dimensiones: i) el formato de propiedad seleccionado para la empresa; ii) las cuotas y los actores participantes en el mercado; iii) la disponibilidad de divisas para el sector privado; iv) el CEO designado; v) la política de precios; y vi) la estrategia de asociaciones comerciales.

El formato de propiedad seleccionado

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” se expresaba con mayor contundencia que YPF se encontraba al margen de las dinámicas del mercado⁶. La empresa no podía quebrar, sus directorios estarían integrados por ministros, las ganancias de la empresa dependían del Tesoro Nacional, se prohibía el ingreso de capitales privados, y 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 vendérselo 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, p. 166); es decir que YPF, en tanto que repartición del Poder Ejecutivo, regulaba la totalidad del mercado de hidrocarburos.

Muy por el contrario, tras su estatización en 2012, YPF es una empresa privada cuyo accionista mayoritario es el Estado, sus acciones son intercambiables en el mercado financiero global, la empresa se encuentra expuesta a Ofertas Públicas de Adquisición, la conformación del directorio de la empresa se realiza mediante votaciones en asambleas por cada tipo de accionista, debe garantizar rentabilidad para el conjunto de accionistas distribuidos en la Bolsa de Buenos Aires y la Bolsa de Nueva York, los accionistas minoritarios pueden interferir en las designaciones, los balances, la distribución de dividendos, etc., se encuentra regulada por el derecho privado —de modo tal que no cuenta con ninguna de las ventajas comerciales con las que contaba antes de 1992— y, al no depender del Poder Ejecutivo, desde YPF no se adoptaron decisiones regulatorias

6 Leyes 13 653 de 1949, 20 558 de 1973, 20 705 de 1974, entre otras.

orientadas a beneficiar a sectores y actores de la economía seleccionados políticamente.

Las cuotas y los actores participantes en el mercado

En la tabla 2 podemos observar que tras la estatización no hubo modificaciones en la asignación de espacios en el mercado de producción de petróleo, sino que las mismas empresas prácticamente no cambiaron de posición durante todo el periodo; a la vez, no se expulsaron actores ni se incorporaron nuevos⁷.

Tabla 2. Primeras quince empresas según volumen de producción de petróleo por año (producción por recuperación, primaria y secundaria; medido en m³), 2011-2015

2011	2012 privada	2012 estatal
YPF SA	YPF SA	YPF SA
Pan American Energy	Pan American Energy	Pan American Energy
Petrobras Argentina SA	Pluspetrol	Petrobras Argentina SA
Chevron Argentina SRL	Sinopec	Sinopec
Sinopec	Petrobras Argentina SA	Pluspetrol
Pluspetrol	Chevron Argentina SRL	Chevron Argentina SRL
Tecpetrol	Tecpetrol	Tecpetrol
Petro Andina	Entre Lomas	Entre Lomas
Entre Lomas	Comp. Asoc. Petrol. SA	Comp. Asoc. Petrol. SA
Comp. Asoc. Petrol. SA	Enap Sipetrol Argentina SA	Enap Sipetrol Argentina SA
Petroq. Com. Rivadavia SA	Petroq. Com. Rivadavia SA	Petroq. Comodoro Rivadavia SA
Enap Sipetrol Argentina SA	Apache Energía Arg.	Apache Energía Arg.
Occidental Argentina	Total Austral	Total Austral
Apache Energía Arg.	Petrolera LF Company	Petrolera LF Company
Total Austral	Roch SA	Chañares Energía SA
2013	2014	2015
YPF SA	YPF SA	YPF SA
Pan American Energy	Pan American Energy	Pan American Energy
Pluspetrol	Pluspetrol	Pluspetrol
Sinopec	Sinopec	Sinopec
Petrobras Argentina SA	Petrobras Argentina SA	Tecpetrol
Chevron Argentina SRL	Chevron Argentina SRL	Chevron Argentina SRL
Tecpetrol	Tecpetrol	Petrobras Argentina SA
Entre Lomas	Entre Lomas	Entre Lomas
Comp. Asoc. Petrol. SA	Comp. Asoc. Petrol. SA	Comp. Asoc. Petrol. SA

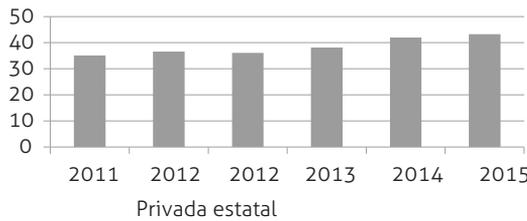
7 Lo mismo sucedió en el mercado del gas, pero por razones de espacio no incluimos la muestra.

2013	2014	2015
Enap Sipetrol Argentina SA	Enap Sipetrol Argentina SA	Enap Sipetrol Argentina SA
Petroq. Com. Rivadavia SA	Petroq. Com. Rivadavia SA	Petroq. Com. Rivadavia SA
Apache Energía Arg.	Apache Energía Arg.	Comp. Gral. de Combustibles SA
Total Austral	Total Austral	Total Austral
Chañares Energía SA	Roch SA	Petrolera El Trébol SA
Petrolera LF Company	Chañares Energía SA	Roch SA

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

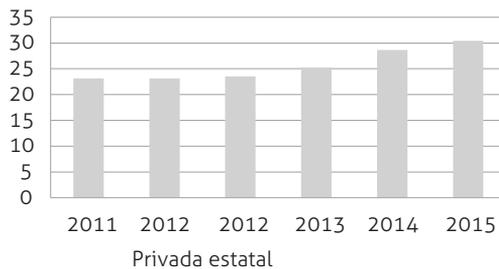
Además, el desempeño de la propia YPF en niveles de producción de petróleo y gas antes y después de la estatización no mostró tampoco cambios sustanciales. En la figura 5 vemos que en 2011 el porcentaje de producción de petróleo de YPF (gestión privada) respecto del total producido por todas las empresas fue de 35,14 % y en 2015 (tras cuatro años de gestión estatal) fue 43,26, esto es un incremento del 8,12 %. Lo mismo se puede afirmar del gas, como se observa en la figura 6: en 2011 YPF produjo el 23,16% de gas del total generado, 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.

Figura 5. Cuota de producción de petróleo de YPF, 2011-2015 (porcentaje)



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

Figura 6. Cuota de producción de gas de YPF, 2011-2015 (porcentaje)



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

La disponibilidad de divisas para el sector privado

Si una de las decisiones más drásticas para la desregulación del mercado de hidrocarburos fue el Decreto 1589 de 1989, que eliminó aranceles y derechos de exportación y ofreció libre disponibilidad para el 70 % de las divisas obtenidas en la comercialización nacional e internacional, 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.

El Gerente General (CEO) designado en YPF:

La designación de Miguel Galuccio en 2012 como CEO de YPF estatizada fue un compromiso con el mercado y una señal de que la gestión de la empresa no estaría “politizada”. Galuccio, ingeniero en petróleo del Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA), 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. Antes de ser un hombre del mercado internacional del petróleo, Galuccio había llegado a YPF a principios de los años noventa, de la mano de José Estenssoro, expresidente de la Hughes Tool Company, 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. Es decir: Galuccio era un hombre del mercado.

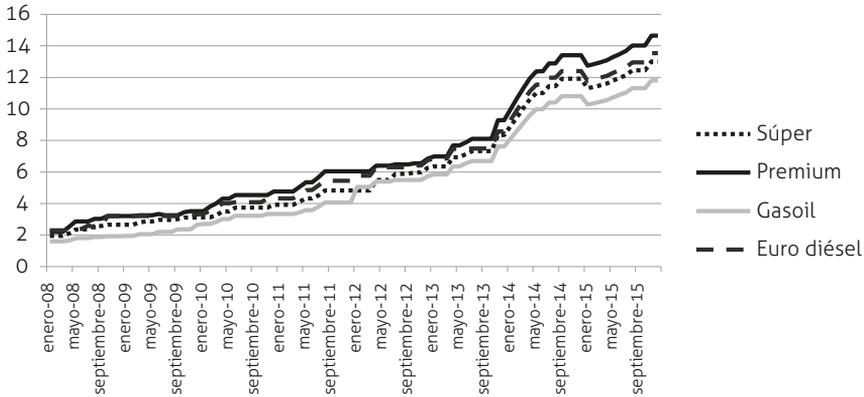
Pero otra importante señal al mercado fue el desplazamiento del directorio y de otros espacios de la empresa de los funcionarios “dirigistas” ligados al Ministerio de Planificación y a su líder durante los tres gobiernos kirchneristas, Julio De Vido. Desde este ministerio se adoptaban las decisiones relativas a subsidios e infraestructura energética, además de que el propio De Vido tenía un vínculo político tanto con la CGT (lo que se expresó, por ejemplo, en la designación de directores obreros en las empresas bajo la órbita de su ministerio) así como también con importantes grupos de la burguesía industrial local. Esta señal al mercado quedó cristalizada 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) en tanto que representante del Poder Ejecutivo en el directorio de YPF (“Las nuevas autoridades”, 2012; “Kicillof quiere que Baratta”, 2012).

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.

Figura 7. 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 la figura 7 vemos que si bien los precios para la venta al público de combustibles subían de forma prácticamente ininterrumpida, entre julio de 2012 y fines de 2015 los precios aumentaron 126,1%, un promedio de aumento de tres puntos mensuales. De todos modos, tras la estatización estos incrementos exhiben picos particulares, principalmente entre 2013 y 2014.

Es muy interesante observar cómo también, en este aspecto, se produjeron conflictos entre el directorio “de mercado” de YPF y algunos funcionarios “dirigistas” del propio Gobierno Nacional. 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 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”, en un tono similar, afirmó que “los aumentos seguirán el rumbo que requieran 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 seis meses, con el fin de 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 útil para 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”. Como vemos en la figura 7, la posición de Galuccio (y del mercado) logró imponerse a la posición (“dirigista”) de Moreno (“Para YPF”, 2013; “Moreno congeló el precio”, 2013; “Galuccio vuelve a cruzar”, 2013).

La estrategia de asociaciones comerciales

La explotación de los recursos no convencionales descubiertos en 2011 en Vaca Muerta le permitirían a YPF estatizada realizar los objetivos que incentivaron la estatización (la obtención de divisas) fortaleciendo simultáneamente al mercado (maximizando ganancias para los accionistas e incluyendo a los gigantes globales en el nuevo negocio). 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 representado 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, p. 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, p. 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, como vemos en la tabla 3:

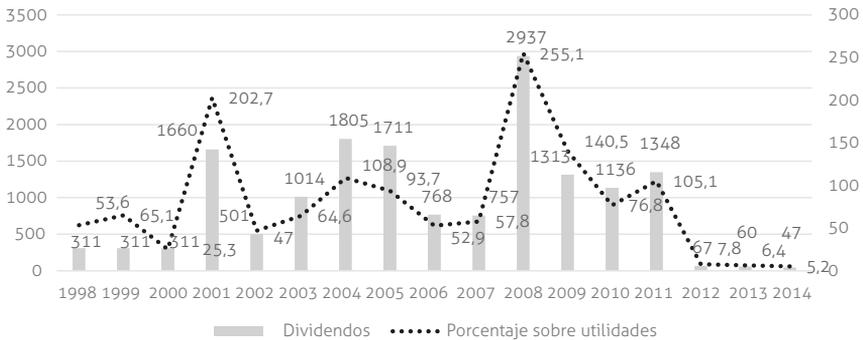
Tabla 3. Empresas y agencias internacionales incorporadas por YPF SA al proyecto de explotación de Vaca Muerta

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

Fuente: elaboración propia sobre datos de EJES (2017) y Petrotecnia (2014).

Recapitulando, es necesario evaluar si los incentivos para la estatización se convirtieron en objetivos alcanzados. Como dijimos, el reemplazo del empresariado privado por el Estado en YPF serviría para anular el giro de utilidades en dólares al exterior, dejar de importar energía, y frenar la salida de divisas, esto es: metas macroeconómicas y no regulatorias (o neodesarrollistas y no desarrollistas). Como vemos en la figura 8, este objetivo se logró contundentemente:

Figura 8. Dividendos (millones de dólares) y utilidades (porcentaje) girados por YPF, 1998-2014



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Cepal (2015).

Reflexiones finales

Al reconstruir todas las estatizaciones realizadas por el kirchnerismo y estudiar en profundidad el caso de Repsol-YPF, hemos visto que en ninguno de los casos el retorno del Estado a sus funciones empresariales respondió a una visión económica “nacionalista”, “desarrollista” o “dirigista”, sino que en todos los casos los incentivos para estatizar estuvieron asociados, tanto a crisis fiscales, laborales, abandonos de concesiones, etc., como también al fracaso de los mecanismos de asistencia previa (subsídios, programas, créditos, etc.) y al fracaso de los ingresos en las empresas de grupos privados locales afines al gobierno. No obstante, que la estatización forme parte del *stock* de recursos con el que un gobierno afronta crisis macroeconómicas parece alejarlo del *modus procedendi* neoliberal. Ahora bien: hemos visto que este alejamiento del neoliberalismo no ha conducido tampoco al kirchnerismo al terreno del *desarrollismo nacional* ya que no se implementaron políticas de proteccionismo, regulación del mercado o selección política de actores como “ganadores” *de facto* de los intercambios económicos. En efecto, y como afirmaba nuestra hipótesis, el Estado reemplazó al empresariado privado en la gestión, pero no reemplazó al mercado en la distribución, lo que se corresponde con el enfoque (teórico y práctico) del neodesarrollismo, según el cual la forma en la que interviene el Estado en una economía globalizada ya no es la misma que bajo las economías semicerradas del periodo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

Ahora bien: ¿por qué el kirchnerismo tuvo un discurso desarrollista propio del periodo ISI, si su programa fue neodesarrollista? ¿Por qué las referencias permanentes a la “sustitución de importaciones”, a la “regulación de los mercados” o al conflicto “Estado *versus* mercado”, si esto no solamente no sucedió, sino que incluso los saldos comerciales industriales fueron negativos durante todo el periodo y hasta hubo sectores con “sustitución inversa”, además de que el Estado permaneció en la senda de la desregulación del mercado?⁸ En suma: ¿por qué una retórica ISI

8 En la época de la estatización de Repsol-YPF (y solo para acotar la referencia) encontramos en los titulares de los diarios declaraciones de Cristina Kirchner en las que la referencia a la ISI son permanentes: “Cristina defendió la sustitución de importaciones y llamó a invertir” (2012), “Cristina pidió más sustitución de importaciones” (2011), “La Presidente instó a profundizar el modelo de sustitución de importaciones” (2012), entre muchas otras. Respecto a los saldos comerciales industriales negativos y la “sustitución inversa”, ver Porta (2013), Castells et al. (2014) y Wainer y Schorr (2014).

para un programa de competencia en los mercados globales? Analizar el contraste entre el discurso oficial y el desempeño concreto de las empresas públicas es una línea a explorar en futuras investigaciones que este artículo deja planteada. Avancemos una pista: al tratarse de un proceso surgido tras el colapso del neoliberalismo, y habiendo conformado una coalición con sectores medios, gremiales y organizaciones de desempleados —todos grupos golpeados por el neoliberalismo— el kirchnerismo difícilmente hubiera logrado concitar la adhesión política de esos segmentos con un discurso referido a los mercados globales. Este desfase entre discurso y programa concreto tiene consecuencias políticas aún hoy: en 2020, por ejemplo, durante los intentos (fallidos) para estatizar Vicentín —una de las exportadoras de granos más importantes del país—, la línea que respondía a la expresidente Cristina Kirchner reivindicaba la “soberanía alimentaria” mientras que la línea que respondía al presidente Alberto Fernández proponía una “fusión entre privados y el Estado con un *management* profesional en tanto que aún no han aparecido soluciones de mercado”. Ambas líneas integran el mismo gobierno hasta el día de hoy⁹.

Otro punto que sería interesante investigar en futuros trabajos tiene que ver con la burguesía industrial, más precisamente, con determinar quiénes son los actores y sectores que según el enfoque neodesarrollista ya no necesitarían ni demandarían políticas de protección y regulación dados los niveles de acumulación de capital y de desarrollo infraestructural, profesional y técnico que habrían alcanzado. Esto es importante, ya que en el caso argentino esos actores podrían ser aquellos que sobrevivieron a la apertura económica de los años noventa gracias a haberse transnacionalizado, de modo tal que serían justamente los mismos actores que terminan alterando las variables macroeconómicas que el neodesarrollismo viene a mantener equilibradas; en otras palabras: el giro de divisas al exterior realizado por la burguesía “modernizada” (transnacionalizada) atenta contra el superávit comercial, y es justamente esa burguesía (y por esa razón) que no demanda regulaciones sectoriales. Es decir, sería interesante investigar si el neodesarrollismo no encierra una contradicción teórica cuyos límites no parecen haber podido ser sorteados por las experiencias prácticas (históricas) de los gobiernos neodesarrollistas.

9 “Kulfas dijo que el modelo pensado para Vicentín es el de YPF” (2020).



Jonás Chaia De Bellis

Politólogo (Universidad de Buenos Aires), magíster en Ciencia Política (Universidad Torcuato Di Tella) y doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Profesor de Teoría Política Contemporánea en la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, becario posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) con sede de trabajo en el Centro de Innovación de los Trabajadores (Citra). Ha publicado varios artículos sobre economía política, burocracias y Poder Ejecutivo en revistas especializadas. Integra proyectos de investigación sobre élites empresariales y políticas, teoría del Estado y teoría de las élites.

Referencias

- Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP), Instituto Argentino de la Energía Gral. Mosconi (IAE). (2015). Los subsidios energéticos en Argentina. <https://web.iae.org.ar/wp-content/uploads/2015/12/Informe-Final-SUBSIDIOS-ASAP-MOSCONI-VF.pdf>
- Beach, D. y Pedersen, R. (2013). *Process-tracing Methods: Foundations and Guidelines*. University of Michigan Press.
- 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 política en tiempos de los Kirchner* (pp. 143-153). Eudeba.
- Bresser- Pereira, L. y Theuer, D. (2012, mayo). *Latin America: After the Neoliberal Years, Is the Developmental State Back In?* Ponencia presentada en LASA-2012 Congress, Estados Unidos, San Francisco.
- Bresser-Pereira, L. (2006). The New Developmentalism and Conventional Orthodoxy. *Économie Appliquée* 59(3), 95-126.
- Bresser-Pereira, L. (2008). Globalization, Nation-State and Catching Up. *Brazilian Journal of Political Economy* 28(4), 557-576. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572008000400002>
- Bresser-Pereira, L. (2010). *Globalization and Competition*. Cambridge University Press.
- Bresser-Pereira, L. (2011). From Old to New Developmentalism in Latin America. En J. Ocampo y J. Ros (Eds.), *Handbook of Latin America Economics* (pp. 108-129). Oxford University Press. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199571048.013.0005
- Castells, M. et al. (2014). Bienes de capital en la posconvertibilidad: desempeño comercial externo y (des)aprovechamiento de la masa crítica existente. *Realidad Económica*, 283, 127-158.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Cepal (2015). *Impacto socioeconómico de YPF desde su renacionalización (Ley 26.741)*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- Cristina defendió la sustitución de importaciones y llamó a invertir (2012, junio). *Ámbito Financiero*. <https://www.ambito.com/politica/cristina-defendio-la-sustitucion-importaciones-y-llamo-invertir-n3739768>
- Cristina pidió más sustitución de importaciones (2011, febrero). *El Cronista Comercial*. <https://www.cronista.com/economia-politica/cristina-pidio-mas-sustitucion-de-importaciones-20110208-0128.html>
- Di Risio, D. (2016). Empresas estatales petroleras: el gobierno de los yuppies estadistas. En D. Pérez Roig, H. Scandizzo y D. di Risio, *Vaca muerta: construcción de una estrategia* (pp. 37-88). Ediciones del Jinete Insomne.
- Enlace por la Justicia Energética y Socioambiental-EJES (2017). Vaca Muerta Megaproject. A fracking carbon bomb in Patagonia. <https://www.boell.de/sites/default/files/megaproject.pdf>
- Etchemendy, S. (2015). *La economía política del neoliberalismo*. Buenos Aires: Eudeba.
- Etchemendy, S. y Garay, C. (2011). Argentina: Left Populism in Comparative Perspective, 2003-2009. En S. Levitsky y K. Roberts (Eds.), *The Resurgence of the Latin American Left* (pp. 283-305). John Hopkins University Press.
- Evans, P. (1989). Class, State and Dependence in East Asia: Lesson for Latin Americanists. En F. Deyo (Ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism* (pp. 203-226). Cornell University Press.
- Flores-Macías, G. (2010). Statist vs. Pro-Market: Explaining Leftist Governments' Economic Policies in Latin America. *Comparative Politics* 42(4), 413-433. DOI: <https://doi.org/10.5129/001041510X12911363510033>
- Galuccio vuelve a cruzar a Moreno por el precio de la nafta (2013, abril). *La Política Online*. <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-89885/>
- Gourevitch, P. (1993). *Políticas estratégicas en tiempos difíciles*. Fondo de Cultura Económica.
- Huber, E. y Stephens, J. (2012). *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. University of Chicago Press.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford University Press.
- Kaufman, R. (2007). Political Economy and the "New Left". En C. Arnson y J. Perales, (Eds.), *The "new left" and democratic governance in Latin America* (pp. 24-30). Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Kicillof quiere que Baratta pague el costo del desastre energético (2012, junio). *La Política Online*. <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-82917/>
- Kohli, A. (2009). Nationalist versus Dependent Capitalist Development. *Studies in Comparative International Development* 44(4), 386-410. DOI: 10.1007/s12116-009-9048-x
- Kulfas dijo que el modelo pensado para Vicentín es el de YPF (2020, junio). *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/economia/matias-kulfas-hablo-sobre-modelo-mixto-como-ypf-para-vicentin.phtml>

- La Presidente instó a profundizar el modelo de sustitución de importaciones (2012, diciembre). *Infobae*. <https://www.infobae.com/2012/12/12/686254-la-presidente-insto-profundizar-el-modelo-sustitucion-importaciones/>
- Landman, T. (2011). *Política comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Alianza Editorial.
- Las nuevas autoridades de YPF. Todo el poder para Kicillof y Galuccio: desplazan a De Vido (2012, octubre). *Clarín*. https://www.clarin.com/economia/poder-Kicillof-Galuccio-desplazan-Vido_o_S1_r9LmnPml.html
- Levitsky, S. y Roberts, K. (2011). Latin America's "Left Turn": A Framework for Analysis. En S. Levitsky y K. Roberts (Eds.), *The Resurgence of the Latin American Left* (pp. 1-28). John Hopkins University Press.
- Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *American Political Science Review*, 65(3), 682-693. DOI: 10.2307/1955513
- Madrid, R., Hunter, W. y Weyland, K. (2010). The Policies and Performance of the Contestatory and Moderate Left. En K. Weyland, R. Madrid y W. Hunter (Eds.), *Leftist Governments in Latin America* (pp. 140-199). Cambridge University Press.
- Mazzuca, S. (2013). The Rise of Rentier Populism. *Journal of Democracy*, 24(2), 108-122. DOI:10.1353/jod.2013.0034
- Moreno congeló el precio de las naftas hasta las elecciones y complica a Galuccio (abril, 2013). *La Política Online*. Recuperado de <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-89873/>
- O'Donnell, G. (1982). *El Estado Burocrático Autoritario*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OECD (2017). *The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises*. OECD Publishing.
- Para YPF, la resolución de Moreno "no altera su política de precios" (2013, abril). *Todo Noticias*. https://tn.com.ar/politica/para-ypf-el-congelamiento-de-precios-no-altera-su-politica-de-precios_382345/
- Pérez Roig, D. (2016). Los dilemas de la política hidrocarburífera en la Argentina posconvertibilidad. En D. Pérez Roig, H. Scandizzo y D. di Risio, *Vaca Muerta: construcción de una estrategia* (pp. 11-36). 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.
- Porta, F. (2013, abril). *Trayectorias de cambio estructural y enfoques de política industrial*. Ponencia presentada en el Seminario Neoestructuralismo y Economía Heterodoxa. Cepal Chile, Santiago de Chile.
- Rangugni, G. (2013). Subsidios energéticos y su impacto fiscal. <https://web.iae.org.ar/wp-content/uploads/2013/10/Presentaci%C3%B3n-Guido-Rangugni.pptx.pdf>

- Richardson, N. (2009). Export-oriented populism: commodities and coalitions in Argentina. *Studies in Comparative International Development*, 44, 228-255. DOI: 10.1007/s12116-008-9037-5
- Sabbatella, I. (2012). La nueva YPF y el fin del paradigma neoliberal. *Batalla de Ideas* 3, 205-219.
- Schuttenberg, M. y J. P. Rosendo (2015). "El kirchnerismo antes del kirchnerismo". Aproximaciones ideológicas en los albores del gobierno de Néstor Kirchner. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 5, 63-80.
- Sikkink, K. (1991). *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*. Cornell University Press.
- Svampa, M. (2019). *Neo-extractivism in Latin America*. Cambridge University Press.
- Torrado, S. (1992). *Estructura social de la Argentina, 1945-1983*. Ediciones de la Flor.
- Wainer, A. y Schorr, M. (2014). La economía argentina en la posconvertibilidad: problemas estructurales y restricción externa. *Realidad Económica*, 286, 137-174.
- Weyland, K. (2020). Populism's Threat to Democracy. *Perspectives on Politics* 18(2), 389-406. DOI:10.1017/S1537592719003955
- World Bank (2020). State-Owned Enterprises: Understanding their market effects and the need for competitive neutrality. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/739371594131714315-0130022020/original/15444WBSOEWEB.pdf>