

# Nacionalismo y transformaciones petroleras recientes

## La expropiación de YPF en contexto

POR ESTEBAN SERRANI

Sociólogo (UBA), magíster en Investigación en Ciencias Sociales (UBA) y candidato a doctor en Ciencias Sociales (UBA). Becario doctoral del CONICET. Profesor en las Carreras de Sociología de la UBA y de la UNSAM. Ganador del Concurso de Tesis inéditas de Maestría 2011 organizado por la Fundación TAEDA, para estimular la producción académica sobre los recursos naturales como valor estratégico en la República Argentina. Participó del proyecto de investigación *La industria petrolera mexicana: hacia un mejor gobierno de PEMEX*, radicado en el Centro de Estudios Internacionales del COLMEX. Autor del libro *Educación, financiamiento y desarrollo* (OEI, 2009) en coautoría con Diego Filmus y de *Historia de una privatización. Cómo y por qué se perdió YPF*, junto a Mariano Barrera e Ignacio Sabbatella (Capital Intelectual, 2012). Publicó diversos trabajos en revistas nacionales e internacionales sobre cuestiones vinculadas a la sociología del desarrollo, del Estado y de la industria petrolera.

Las transformaciones en curso en el ámbito petrolero nacional reflejan la revitalización del fundamental rol estatal para la planificación y el desarrollo económico. Luego de veinte años de reformas estructurales en la industria petrolera, que incluyó la venta de la empresa estatal más importante de nuestra historia, YPF, las recientes leyes y decretos sancionados son un intento de revertir la tendencia neoliberal en el ámbito de los hidrocarburos, que consiste en la completa desregulación del sector.

En octubre de 2011, con la sanción del decreto 1722/11 se inició el camino para finalizar los privilegios institucionalizados en el proceso de acumulación de capital de las empresas petroleras. Allí se las obligó a liquidar en el mercado cambiario local la totalidad de las divisas que generaran en sus exportaciones. La razón que motorizó la política no era menor, ya que las proyecciones de fuga de capitales para ese año estimaban alcanzar el record histórico de 2008, cercano a los 23.165 millones de dólares (casi la mitad de las reservas del Banco Central).

Sin embargo, no sería hasta los primeros meses del siguiente año cuando, luego de que el partido de gobierno, el Frente para la Victoria, lograra una amplia mayoría electo-

ral en las elecciones presidenciales, con más del 54 por ciento de los votos válidos, se sancionarían las leyes trascendentes para revertir la organización promercado de esta industria. En mayo de 2012, y con amplia mayoría de ambas cámaras de legisladores, se aprobó la ley 26741 de Soberanía Hidrocarburífera de la República Argentina. Allí se declaró de interés público nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos y de utilidad pública y sujeto a expropiación el 51% del patrimonio de YPF S.A. y Repsol YPF Gas S.A., al tiempo que se creó el Consejo Federal de Hidrocarburos. Asimismo, en junio de 2012 se sancionó el decreto 1277/12 que reglamenta la ley anterior y, entre otras cuestiones, dispone la creación de la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas. Esta comisión, entre sus tareas más importantes, busca asegurar y promover las inversiones necesarias para garantizar el autoabastecimiento en materia de hidrocarburos, como también establecer medidas de referencias para controlar los precios internos (que hasta hoy son fijados por la lógica del funcionamiento oligopolizado de las firmas privadas).

En esta dirección, ¿qué relación tiene este nuevo andamiaje legal en el sector petrolero argentino con la di-

námica de esta industria en el resto de los países petroleros latinoamericanos? Las medidas de recuperación del rol activo del Estado en la administración de los recursos de la acumulación de esta industria, ¿son la regla o la excepción en nuestra región?

El trabajo intenta poner en el contexto continental las últimas tendencias de la industria petrolera, para comprender los procesos de toma de decisiones estatales. Además, pretende analizar las perspectivas a futuro en el desarrollo de una industria estratégica (como lo es la hidrocarbúrica en particular y la energética en general) para lograr el tan ansiado desarrollo económico nacional.

## REFORMAS DE MERCADO Y METAMORFOSIS PETROLERA. AMÉRICA LATINA EN EL MUNDO DE LAS NUEVAS IDEAS

A diferencia de los '80, a la década de los '90 no la precedió un escenario de precipitada suba de precios, una fuerte incorporación de nuevos capitales a la industria petrolera, como tampoco un proceso de sustantivos cambios tecnológicos, ni un aumento de la extracción. Por el contrario, parte central del escenario durante los '80 estuvo marcado por una caída programada de la inversión, por la desaparición de aquellos pozos menos productivos, así como por un cambio en las relaciones de poder entre las empresas privadas (el cartel de las ex 7 Hermanas) y la emergencia de las petroleras estatales, mayoritariamente nucleadas en la OPEP.

En efecto, durante los '90 se mantuvo una tendencia cíclica declinante en los precios internacionales del crudo, no obstante la fase de recuperación que mostró en algunos meses de los dos primeros años de aquella década, a partir del conflicto bélico entre Irak y Kuwait. Esta tendencia cíclica a la baja en los precios internacionales del crudo, asociado a la creciente *financiarización* de la economía global, trajo aparejados profundos desequilibrios económicos, presupuestarios y financieros para los países exportadores (con especial acento en los latinoamericanos, como México y Venezuela). Esta situación global terminaría en el abrupto descenso de precios de 1998-1999, situación que llevó a los principales países exportadores de la OPEP a firmar acuerdos para reducir la extracción de crudo, y con ello, intentar frenar la caída.

En este sentido, el año 2000 ha traído una nueva forma de relación entre el mundo de las finanzas y el conjunto mayoritario de las materias primas de exportación. Durante esta década se ha dado un *shock* de demanda impulsado por una nueva categoría de participantes del mundo financiero, que son los "inversores institucionales" (Masters, 2008). Éstos están compuestos mayoritariamente por fondos corporativos de pensiones, *sovereign wealth funds*, fundaciones universitarias u otros tipos de fondos inversores, y a los que Michael Masters<sup>2</sup> denomina

"especuladores de índices" (*index speculators*<sup>3</sup>), han corrido una parte de su cartera sobre los contratos a futuro de los principales *commodities*, impactando decididamente sobre la inestabilidad y fragilidad de sus precios.

Ahora bien, la septuplicación del precio del petróleo durante el año 2000 respecto a la década anterior, que llegó a su *peak* en julio de 2008 cuando la cotización del barril de crudo alcanzó los 145 dólares, intentó ser explicada por la creciente demanda de las potencias industriales emergentes, especialmente China. Lejos están estas interpretaciones respecto del real motivo de la escalada del precio del crudo en la década.

Fue a partir de las crisis de las llamadas "acciones tecnológicas", producto del *crash* de las empresas "punto com" y de una tendencia a la baja en las tasas de interés real en los Estados Unidos entre 2001 y 2006, que el rendimiento de los bonos clásicos de las colocaciones bursátiles dejó de resultar atractivo. Es por ello que los mayores inversores institucionales se volvieron "especuladores de índices", volcando una buena porción de sus activos a los mercados a futuro de *commodities*. Más que por un desequilibrio entre oferta y demanda, el arribo de este tipo de inversiones, sumado a la incertidumbre y los "rumores" respecto a estos mercados, fueron los que terminaron afectando los precios del crudo en el mercado internacional.

En este contexto internacional se produjeron las grandes transformaciones nacionalistas en los principales países petroleros de la región. Así, el progresismo latinoamericano de los 2000 significó un cambio sustantivo en las formas típicas de relación entre Estado y capital, propias del neoliberalismo. Sobre todo, acentuada en la recuperación de la activa participación estatal en la economía, que le permite ampliar la captación de la renta originada en las actividades derivadas de la explotación e industrialización de los recursos naturales. Sin lugar a dudas, particularmente en América del Sur, existe una correlación entre gobiernos progresistas y resurgimiento de pasados nacionalismos petroleros, propios de la etapa de fortalecimiento de la industrialización acelerada continental, que permitió el nacimiento y la consolidación de las grandes petroleras estatales. En este sentido, para situar en perspectiva la dinámica de la industria petrolera argentina, vale realizar un breve repaso por las últimas experiencias más significativas.

## BRASIL

Los sucesos políticos-petroleros ocurridos en Brasil, especialmente los vividos por el Partido de los Trabajadores (PT) en la última década, constituyen un caso de singular relevancia para comprender la relación entre progresismo político y transformaciones petroleras con un evidente sesgo nacionalista. ▶

► A pesar de la liberalización del sector, iniciada en 1995 con la aprobación de la Enmienda Constitucional N° 9 y la ley del Petróleo de 1997, el Estado nacional siguió teniendo control sobre la industria y mayoría accionaria sobre su petrolera estatal. A comienzos de la década, más precisamente durante 2002, fuertes discusiones sobre la forma de apropiación de la renta petrolera se dieron entre los dos grandes partidos que aspiraban a gobernar Brasil a partir de 2003: el PT y el Partido de la Social Democracia Brasileña (Sauer *et al.*, 2010). La propuesta de la Social Democracia fue la que logró imponerse. La misma planteaba la utilización de mecanismos de mercado para la asignación de concesiones y contratos de exploración-explotación en asociación con Petrobras, pero con un estricto control estatal para apropiarse de gran parte de la renta originada (Sauer *et al.*, 2010).

Esta discusión se dio durante la campaña para las elecciones de 2003 y en medio de las *Rodadas de Licitações de Blocos promovidas pela ANP*, abiertas en 1999, apenas año y medio después de la desregulación del sector. En las *rodadas* participaron un conjunto de empresas privadas (nacionales y transnacionales) junto a Petrobras, en un régimen de libre competencia. Sin embargo, más allá de la liberalización, en esas rondas el Estado nacional protegió sus intereses soberanos, cuando la ANP autorizó a Petrobras a quedarse con una gran parte de las áreas descubiertas por la inversión estatal y que incluían las mayores reservas probadas, que se llamó "Ronda Cero"<sup>4</sup>.

Más allá de la apertura de las concesiones, los operadores privados evitaron concesionar en soledad los grandes yacimientos licitados (Serrani, 2012). Evidentemente, la apertura no habría logrado parte de su cometido: mayor competitividad que abundaría en un incremento del rendimiento del sector petrolero, ya que la mayoría del riesgo empresario lo siguió (y sigue) asumiendo el Estado a través de Petrobras. Resultado de esta estrategia de riesgo de larga data fueron los descubrimientos de petróleo hechos en el pre-sal, uno de los más grandes hallazgos tecnológicos realizados en el sector global de los últimos años. Un consorcio conformado por Petrobras (65% del consorcio), BP Group de Inglaterra (25%) y Petrogal de Portugal (10%) descubrió en 2007 en el campo Tupi el primer gran hallazgo de pre-sal a 18.000 pies por debajo de la superficie del océano, bajo una gruesa capa de sal. Luego del primer descubrimiento en Tupi, llegaron buenas nuevas en los campos de Iracema, Santos, Campos y Espírito Santo. Las estimaciones al respecto son muy variadas, pero según la EIA, el total de reservas de hidrocarburos rondaría los 50 mil millones de barriles de petróleo.

En efecto, los descubrimientos del pre-sal son la sedimentación de un largo proceso de inversión pública en investigación y desarrollo de nuevas tecnologías de riesgo en exploración petrolera, que han transformado a Brasil en un actor regional de sumo peso, y con fundadas perspectivas de inserción global. Pero por sobre todas las cosas, refleja los resultados de una larga y sistemática inversión estatal en la búsqueda de nuevas innovaciones de frontera, como la decisión de Lula y el PT de brindarle a su empresa de bandera la soberanía en el desarrollo de sus recursos naturales estratégicos.

## VENEZUELA

Si bien Hugo Chávez llegó a la presidencia de Venezuela en diciembre de 1998, no fue hasta dos años después que declararía a su gobierno como un "socialismo del siglo XXI". Esto ocurrió luego de visitar protocolarmente la República de Cuba. Sin embargo, recién con el segundo mandato de seis años (logrado en la reelección de 2006) se profundizó la presencia estatal en el conjunto de la economía, con la nacionalización de un conjunto de empresas de variados sectores, fundamentalmente electricidad, telecomunicaciones y siderúrgicas.

Con respecto a los hidrocarburos, Chávez sí tuvo una inmediata intervención estatal orientada a profundizar el control público sobre PDVSA, la industria y la renta. En este sentido, inició una profunda reestructuración del mercado a partir de un cambio en los marcos regulatorios petroleros, que se extendieron por un lapso de dos años, al inicio de su primer mandato constitucional. En 1999 reformó la ley y el régimen fiscal del gas; mientras que en el año 2000 avanzó sobre su reglamentación, la Constitución Nacional, la ley del Petróleo y el régimen fiscal petrolero (Mora Contreras, 2006). La reforma constitucional incorporó en su artículo 12 el derecho de propiedad estatal sobre los yacimientos, ya que si bien así eran entendidos en los contratos de concesión concretados a lo largo de los años, no había sido incorporado a la carta orgánica nacional; también añadió la reserva estatal sobre la actividad petrolera y otras industrias referidas-articuladas, como un recurso que redundaba en un beneficio para su nación (artículo 302).

En esta dirección, en 2001 se sancionó el Decreto con Fuerza de ley Orgánica de Hidrocarburos (N° 1510)<sup>5</sup> que en virtud del texto constitucional cercioró la propiedad estatal en el conjunto mayoritario de las actividades del mercado primario (explotación, extracción y transporte) como en las del mercado secundario: el proceso propio de industrialización, es decir, refinación y gran parte de la comercialización final de combustibles líquidos (Mora Con-

terras, 2006). Asimismo, el Estado nacional se aseguró una participación de más del 50% en las empresas mixtas dedicadas a las actividades del mercado primario, mientras que en el mercado secundario no existen límites a la participación privada. Además, el Estado profundizó su intervención sobre la renta petrolera, al aumentar hasta un 30% las regalías sobre la extracción de cualquier yacimiento nacional (artículo 44)<sup>6</sup>. A partir del decreto N° 1554-2001, fijó una tasa a la renta de 50% sobre las empresas que estén en los segmentos tanto de explotación como de refinación y transporte, eliminando la tasa de 67,7% que regía a los ingresos netos de las firmas privadas del sector (Campodónico, 2004).

En 2006, se modificó parcialmente el decreto 1510 para convertir en empresas mixtas a 32 convenios operativos constituidos entre 1990-1997, y que habían sido declarados ilegales en 2005 (Fontaine, 2010). Un año más tarde, el Estado recuperó la mayoría accionaria sobre todos los convenios de asociación de la Faja del Orinoco y en los demás convenios de exploración a riesgo y ganancias compartidas.

Sin lugar a dudas, las transformaciones sobre el marco regulatorio y sobre los convenios de asociación con empresas privadas puso fin al monopolio estatal ejercido a través de PDVSA, abriendo formalmente la industria a la iniciativa privada, con especial incentivo en el mercado secundario. Sin embargo, a pesar de cierta apertura y de la conformación de un sistema mixto de explotación de los recursos naturales petroleros venezolanos, el Estado siguió teniendo el control estratégico sobre la dinámica de la industria y una participación sobre la renta, que sobrepasa el 50% y que está en línea con los históricos acuerdos *fifty-fifty* de repartición de la renta.

## MÉXICO

Quizás la experiencia a contramarcha más significativa de la región sea la desarrollada por México. Luego de 71 años corridos de gobierno del Partido Revolucionario Institucionalizado (PRI), y de adoptar (con posterioridad a la crisis de la deuda de 1982) un giro cada vez más marcado hacia la derecha neoliberal, llegaría al poder el Partido Acción Nacional (PAN), que desde los años '40 se había constituido en una alternativa política de derecha al PRI.

Años después de la reforma petrolera impulsada por el PRI en 1992, ésta sería duramente cuestionada por la presidencia del panista Vicente Fox (2000-2006), aunque en su sexenio no pudo (o no supo) impulsar una nueva reforma para el monopolio del Estado sobre el petróleo, ni para la gestión económica de Pemex sobre la industria. Sin embargo, profundizando las políticas del Consenso de Washington, en 2008 el PAN impulsó, bajo el gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012), una amplia reforma del régimen petrolero.

En definitiva, más allá de las disputas entre los tres fuerzas mayoritarias (el PAN, el PRI y el Partido Revolucionario Democrático), los resultados de las reformas significaron un sustantivo esfuerzo de los principales partidos políticos por llegar a un entramado jurídico legal consensuado, lo cual lo transformó en un triunfo en sí mismo ante la atenta mirada de la opinión pública. Por un lado, se amplió la participación de la Auditoría Superior de la Federación, se eliminaron los "Proyectos de Inversión Diferida en el Registro del Gasto" (Pidiregas)<sup>7</sup> y se le dio mayor autonomía de gestión a Pemex respecto al Ministerio de Hacienda Nacional, tal como reclamaba el PRD, principal opositor a las reformas. En la ley resultante, se eliminaron los artículos referidos a la apertura comercial y el accionar del capital privado en las áreas de transporte, distribución y almacenamiento de crudo. También se creó la Comisión Nacional de Hidrocarburos para controlar la administración del sector energético en general, como reclamaba el PAN. Por último, se incorporaron los cambios en la administración federal de los contratos de obras públicas de PEMEX en relación con el mandato constitucional, a propuesta del PRI (Rousseau, 2010: 279-293). Si bien se lograron avanzar en aspectos sustantivos referidos a la gestión y transparencia de la gestión de la industria, el legado constitucional de 1938 respecto a la soberanía nacional sobre los recursos y al monopolio estatal en la industria no fue alterado y sigue dominando la organización del sector.

## LA EXPROPIACIÓN DE YPF EN CONTEXTO

El repaso por las recientes experiencias latinoamericanas sobre la organización de la industria petrolera ►

► muestra la reaparición de una renovada actualización de los imaginarios nacionalistas, originados durante el modelo de industrialización tardía sustitutiva. Al mismo tiempo, refuerzan el conocimiento sobre la trascendente importancia de contar con una fuerte intervención estatal para mejorar los mecanismos que permiten ampliar la captación pública sobre la renta económica originada en las actividades propias de la explotación de los recursos naturales. Finalmente, ilustra sobre el provecho de disponer de instrumentos jurídicos, políticos y económicos suficientes para controlar los resortes de la acumulación de esta industria, como para disciplinar al capital en términos de hacer cumplir los niveles comprometidos de extracción, inversión y precios. Y en todos estos casos, esos instrumentos más idóneos fueron la disposición de una petrolera estatal

#### Notas

<sup>1</sup> Por 7 Hermanas, se entiende a la agrupación informal de las siete petroleras privadas más grandes del mundo, Exxon, Mobil, Chevron, Gulf Oil, Texaco, Shell y British Petroleum, que organizaron oligopólicamente la dinámica del mercado petrolero internacional desde la década del '20 hasta por lo menos los '70 (cuando a partir de las crisis de 1973-74 y de 1979-1981 vieron mermar su exclusiva hegemonía en el ámbito internacional).

<sup>2</sup> Michael Masters es *Managing Member y Portfolio Manager de Masters Capital Management, LLC*. El 20 de mayo de 2008 testificó frente al *Committee on Homeland Security and Governmental Affairs* del Senado de los Estados Unidos, denunciando que los altos precios de las materias primas (especialmente el petróleo) eran, al menos en parte, resultado de la especulación de los grandes fondos financieros.

<sup>3</sup> Con "índices" hace referencia a la evolución de los precios de referencias de las principales *commodities* o materias primas, organizados por las grandes financieras internacionales, como ser Goldman Sachs, Standard and Pool, Dow Jones, AIG, etcétera.

<sup>4</sup> Fue en la llamada "Ronda Cero" que el Estado brasileño definió y reaseguró el rol protagónico de la petrolera estatal. Una vez que estuvo consolidada la ley del Petróleo de 1997, la *ronda cero* de agosto de 1998 ratificó los derechos de Petrobras sobre una gran porción de los yacimientos petroleros públicos en la forma de contratos de concesión. Fueron un total de 115 bloques de exploración y áreas de desarrollo en los que la empresa ya había invertido, referentes a 282 campos de producción en desarrollo de la empresa y que cubrían un área superior a los 450.000 km<sup>2</sup> de superficie. Información suministrada por la ANP. Disponible en:

<http://www.anp.gov.br/?pg=49511&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&cachebust=1312222976734> Último acceso: 3 de julio de 2011.

<sup>5</sup> Que entró en vigencia el 1º de enero de 2002.

<sup>6</sup> Siempre y cuando no se demuestre que los yacimientos no sean económicamente explotables, por ser maduros y de petróleo extra pesado. En este caso, la regalía bajaría a un 20 por ciento (Campodónico, 2004).

<sup>7</sup> En diciembre de 1995, el Congreso reformó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como la Ley General de Deuda Pública, permitiendo un nuevo mecanismo de endeudamiento para Pemex y la CFE, llamado Piridegas. Este esquema, creado durante la administración del ex presidente Ernesto Zedillo, tiene por finalidad ser un medio para realizar inversiones en proyectos de infraestructura productiva de largo plazo.

integrada en todos los segmentos de la industria, tanto con capacidad para ejercer presión sobre las firmas privadas como para dinamizar los procesos necesarios para gestionar las dificultades propias del sector.

En este sentido, los últimos pasos tomados en la Argentina en materia petrolera, como la sanción del decreto 1722/11, la expropiación del 51% del capital de YPF, la ley de Soberanía Hidrocarburífera y el decreto 1277/12, lejos de ir a contramarcha de la historia regional, se ponen *a tono* con las recientes experiencias latinoamericanas. En la actualidad, este nuevo andamiaje institucional es un intento de revertir la lógica promercado que primó en la organización de una industria estratégica para el desarrollo económico nacional desde su completa desregulación, en 1991. Sin lugar a dudas, la expropiación de YPF no es un fin en sí mismo, sino tan sólo un primer paso para desandar el largo camino neoliberal. La lista de los múltiples desafíos a resolver es casi inagotable; los riesgos, encubiertos y encarados. Pero la historia no se transforma sin coraje político ni sin alterar privilegios económicos. Debemos estar a la altura de la historia. •

#### Bibliografía

Campodónico, Humberto (2004). "Reformas e inversión en hidrocarburos en América Latina". División de recursos naturales e infraestructura. Santiago de Chile, CEPAL.

Fontaine, Guillaume (2010). "Neonacionalismo petrolero en los Andes". En Rousseau, Isabelle (coordinadora): *América Latina y petróleo. Los desafíos políticos y económicos de cara al siglo XXI*". México, El Colegio de México.

Masters, Michael (2008). *Testimony of Michael W. Masters before the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs United States Senate*. Senado de Estados Unidos, mayo de 2008.

Mora Contreras, Jesús (2006). "La nueva regulación venezolana de los hidrocarburos: ¿Base nacional para una integración energética?". En Rousseau, Isabelle (coordinadora): *Hacia la integración de los mercados petroleros de América Latina*. México, El Colegio de México.

Pollin, Robert y Heintz, James (2011). *How Wall Street Speculation is Driving Up Gasoline Prices Today*. Research Brief. Political Economy Research Institute. University of Massachusetts, Amherst.

Rousseau, Isabelle (2010). "La organización institucional de la industria petrolera mexicana a principios del siglo XXI", en Rousseau, Isabelle (coordinadora): *América Latina y petróleo. Los desafíos políticos y económicos de cara al siglo XXI*". México, El Colegio de México.

Serrani, Esteban (2012). "América Latina y su política petrolera frente a las últimas tendencias internacionales. Perspectivas regionales a partir del análisis de Brasil y Argentina". En *Foro Internacional*. Vol. LIII. Centros de Estudios Internacionales. Colegio de México, Distrito Federal, en prensa.

Sauer, Ildo, Sonia Seger y Juliera Puerto Rico (2010). "Reforma del sector petrolero y disputa por la renta en Brasil". En *Revista de Estudios Latinoamericanos*, N° 51, 2010, p. 9-35. México, Universidad Nacional Autónoma de México.