

XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche, 2009.

# **Reformas estructurales e intervención económica estatal. La paradoja ortodoxa en la privatización de YPF, 1989-1998.**

Serrani, Esteban.

Cita: Serrani, Esteban (2009). Reformas estructurales e intervención económica estatal. La paradoja ortodoxa en la privatización de YPF, 1989-1998. *XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche.

Dirección estable: <http://www.aacademica.org/000-008/556>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <http://www.aacademica.org>.*

## **Reformas estructurales e intervención económica estatal. La paradoja ortodoxa en la privatización de YPF, 1989-1998**

**Esteban Serrani<sup>1</sup>**

La política de *privatización periférica* de YPF Sociedad Estatal (SE) desplegada por la última dictadura militar a partir de 1977 marcó un hito trascendental en la transformación estructural del mercado de hidrocarburos. Hacia Finales de 1982 y principios de 1983 se produjo una renegociación de los contratos para exploración y explotación de yacimientos que las empresas privadas tenían con la petrolera estatal, debido a la incapacidad de las primeras para cumplimentar los horizontes de inversiones y el aumento de la producción convenida. Esta incapacidad fue justificada a partir de una falta de información fiable presentada por el Estado al momento de pactar en los contratos los objetivos de inversión y de producción; renegociación que llevó a un mejoramiento en el precio que el Estado pagaba por el crudo producido por los privados.

El análisis de la gestión petrolera de la dictadura militar permite corroborar un constante avance de los agentes privados locales sobre el aparato estatal, sostenida en una trama de relaciones de colusión pública-privada, colonización empresaria de reductos estatales y mecanismos de presión pública, que al país le significó una notable pérdida de planificación estratégica de la explotación de este recurso natural no renovable, central para cualquier proceso de industrialización en el largo plazo.

Durante la gestión del presidente Raúl Alfonsín, la política petrolera continuó los principales lineamientos de la dictadura al reconocer como válidos la renegociación de los

---

<sup>1</sup> Licenciado en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA). Becario interno de posgrado tipo I del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), bajo la dirección del Dr. Alfredo Pucciarelli y la Dra. Ana Castellani con sede en el Centro de Estudios Sociales de la Economía (CESE) del Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Doctorando en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y maestrando en Investigación Social en Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Docente en la carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

Contacto: [estebanserrani@yahoo.com.ar](mailto:estebanserrani@yahoo.com.ar)

contratos a favor de las empresas contratistas de la petrolera estatal implementada durante los últimos meses de gestión militar. Si bien el gobierno intentó retomar la iniciativa en la cuestión petrolera a través del lanzamiento de varios planes<sup>2</sup> para incrementar los horizontes de producción y reservas de crudo, esta terminó en un rotundo fracaso, y además cristalizó la presión de los agentes privados para mejorar las condiciones de su participación en este mercado.

Esta presión se puso de manifiesto en una serie de demandas: la primera de ellas, en cuanto a la puja por el incremento de la rentabilidad empresaria de corto plazo situación que necesariamente suponía una rápida *desmonopolización del mercado local del crudo ejercido por YPF SE*; la segunda de ellas en lo que respecta a la *libre disponibilidad del petróleo y derivados*; en tercer lugar, en la desregulación de los mecanismos de *fijación de precios*.

En este sentido, como mostrara Castellani (2006), en el mercado de hidrocarburos entre 1977-1989 la orientación de la intervención económica estatal incrementó las transferencias hacia el capital concentrado local. Al mismo tiempo, la calidad de su intervención se vio deteriorada como consecuencia de una constante pérdida de sus capacidades administrativas o financieras, y/o por erosión de la autonomía relativa del aparato estatal. La fracción empresaria vinculada al funcionamiento de las actividades del *complejo económico estatal-privado*<sup>3</sup> presentó un desempeño económico relativo favorable

---

<sup>2</sup> En 1985, se lanzó el *Plan Houston I*, que profundizaba los lineamientos de la política petrolera establecida en la Dictadura buscando incorporar a empresas trasnacionales al sector del *upstream*, pero sobre todo a la extracción de crudo.

Luego de que este plan fracasara, hacia 1987 se lanza el *Plan Houston II*, flexibilizándose en favor de los contratistas del *upstream de YPF SE*, las normas establecidas en el Houston I en lo que respecta a condiciones de comercialización, formas de pago y el sistema de asociación con YPF SE. Ahora el Estado explotaba algunas áreas marginales absorbiendo el mayor riesgo que esa inversión suponía frente a las áreas centrales, principalmente en concesiones contractuales de los principales agentes locales.

Al mismo tiempo, se lanzaron entre mediados de 1987 y principios de 1988, dos nuevos planes: *el Olivos I y II*. El objetivo principal era aumentar la producción de yacimientos concesionados que se encontraban en explotación, para paliar la crisis energética que por esos días nuestro país padecía. De esta manera, estos nuevos planes incrementaban los precios renegociados en los contratos en 1983 para la producción excedente, tratando de acercar los precios pagados a los contratistas a los precios internacionales.

<sup>3</sup> Este concepto fue acuñado por Schvarzer (1979) y retomado luego por Pucciarelli (2004) y Castellani (2006), para representar las articulaciones que durante la última dictadura militar se dieron entre las principales empresas privadas y un elenco selecto de funcionarios estatales que ocupaban posiciones estratégicas en áreas sensibles respecto de una serie de actividades económicas ligadas a mercados muy específicos, como ser: a la siderurgia, la petroquímica, obras de infraestructuras, y la privatización periférica de actividades de empresas estatales.

vis a vis las restantes. Es decir que, la interconexión entre la intervención económica estatal y el comportamiento empresario ha generado un *ámbito privilegiado de acumulación de capital*<sup>4</sup> en el mercado de hidrocarburos. En este sentido, el entramado de diversas relaciones de articulación públicas-privadas han propiciado la formación de cuasi rentas de privilegio promocionando el crecimiento de una fracción de la cúpula empresaria, la de los contratistas petroleros.

Con la llegada al gobierno del presidente Carlos Menem en 1989 se profundizan las bases neoliberales en el ordenamiento de la economía. En los dos primeros años, el gobierno asumió como válido el diagnóstico y el discurso sostenido por los sectores liberales y el gran empresariado de que el Estado no estaba en condiciones de cumplir al mismo tiempo con el pago de la deuda y subsidiar con precios preferenciales a las empresas privadas contratistas de las empresas públicas, en el marco de un necesario control de la inflación y del déficit fiscal. A la salida de la crisis hiperinflacionaria de 1989, el gobierno entendió que debía enviar señales claras a la comunidad financiera internacional de que la deuda se iba a pagar, y que se iban a implementar reformas estructurales que permitieran una (formalmente) libre competencia de mercado con una retirada del Estado de la planificación y regulación de la economía local. En este escenario, las primeras medidas estuvieron orientadas a lograr un creciente ajuste estructural de las cuentas públicas, un aumento de tarifas y un congelamiento de precios y salarios para detener la inflación. En esta línea, para cumplir con la *retirada* del Estado de la economía, es que comenzó un profundo proceso de reorientación de la intervención económica estatal, iniciando la privatización de sus principales empresas.

Específicamente este trabajo intenta responder qué sucede con el ámbito privilegiado de acumulación generado en torno al funcionamiento de YPF cuando se privatiza la empresa y se produce un rotundo cambio en la orientación de la intervención económica estatal.

---

<sup>4</sup> Castellani los define como los “*espacios en donde las empresas privadas involucradas obtienen ganancias extraordinarias derivadas de la existencia de privilegios institucionalizados y no institucionalizados generados por el accionar estatal.* (2006: 2/3)

## **La paradoja ortodoxa en el centro de las reformas estructurales**

En la búsqueda de explicaciones acerca de las posibilidades de implementación de las reformas estructurales de mercado, las ciencias sociales deberían adentrarse en la descripción y el análisis de las capacidades burocráticas y la autonomía relativa de los Estados para llevarlas a cabo. En este sentido Kahler (1990) plantea que las reformas neoliberales llevaban impresa *una paradoja ortodoxa*: para poder implementar una política económica centrada en construir un *Estado Mínimo* retirado de la administración, regulación o participación en los mercados, era esencial su intervención para asegurar el funcionamiento de una economía liberalizada. El carácter paradójico de esta encrucijada política, remitía a la situación de que para que los gobiernos redujeran su gestión en la economía expandiendo a las “fuerzas de mercado” como más eficiente asignador de los recursos, el Estado por sí mismo debía reforzar sus capacidades, ampliando los márgenes de su autonomía.

Retomando el sentido de esta paradoja, Haggard y Kaufman (1992) advirtieron que las instituciones políticas cumplían un rol central en la toma de decisiones para cumplimentar las medidas de ajuste estructural; y estas medidas solo podrían ser llevadas a cabo sí y sólo sí, las instituciones públicas contaban con un alto grado de autonomía estatal para iniciar y consolidar las nuevas direcciones políticas. En este sentido argumental, los autores advierten que “*frecuentemente se descuida el hecho de que muchas reformas, aun las que tienen por objetivo la expansión del papel de las fuerzas de mercado, necesitan de capacidades administrativas y técnicas (...) donde la propia liberalización demanda un refuerzo de las capacidades estatales*” (1992: 358). Para los autores, dismantelar las formas de intervención económica enraizadas en las burocracias estatales (impidiéndole llevar adelante acciones que hasta ese momento formaban parte central de su política pública) era el desafío irrenunciable de los Estados, reforzando el contenido de aquella paradoja intrínseca a la ortodoxia neoliberal.

Evans (1992; 1995) retoma por su parte los anteriores aportes invocando la centralidad estatal de su intervención económica para explicar el desarrollo de las reformas. El autor sostiene que cuando la liberalización, las privatizaciones y muchas otras políticas

asociadas con el decálogo neoliberal fueron puestas en práctica, de hecho los gerentes estatales fueron quienes formaron parte del núcleo central de los equipos que hicieron posible el cambio en el rumbo económico. El Estado, quien era identificado por la ortodoxia como la raíz del problema ante el estancamiento económico, el régimen de alta inflación y los crónicos déficit de balanza comercial y de pagos, era quien debía transformarse en la palanca mas potente de los programas de ajuste estructural que permitirían desenvolver con libertad la liberalización de la economía.

Estos autores traen nuevamente la necesidad de reposicionar en el centro de la escena al Estado como el actor capaz de llevar adelante procesos de cambio estructural, sean tanto de desarrollo como de ajuste. Incluso sostienen que este proceso paradójico, incrustado en el corazón de las recetas de la ortodoxia neoliberal, lleva implícito dar cuenta de los niveles de autonomía estatal necesarios para implementarlas con éxito.

Sin embargo la investigación de Mac Leod (2005) sobre la implementación de las políticas de privatización en México demuestra los límites de la autonomía estatal para explicar sus articulaciones con los agentes económicos y las orientaciones de la intervención estatal. El autor sostiene que para explicar la eficacia con que se desarrollaron las reformas no es suficiente dar cuenta de los niveles de cohesión burocrática estatal, sino que sobre todo, es la erosión de las capacidades estatales la que permite explicar la trayectoria de las reformas.

Este punto de vista nos lleva necesariamente a replantear la relación entre la pérdida de capacidades institucionales del Estado con el cambio de orientación de la intervención económica estatal, situación que nos permite abrir un nuevo abanico de posibilidades explicativas sobre las lógicas de articulación entre Estado y empresarios y la eficacia con que se implementaron las recetas neoliberales en Argentina

### **Intervención económica estatal: entre la autonomía y su enraizamiento**

A modo de hipótesis de trabajo, plantearemos que para comprender y explicar las orientaciones de las políticas económicas nacionales (sean estas de desarrollo o de ajuste) es central indagar en las características del aparato estatal y en sus prácticas de articulación con los agentes económicos. Es en este estricto sentido que el derrotero de las políticas

económicas, así como el de los agentes económicos predominantes, merecen ser estudiadas en virtud de las relaciones sociales en las cuales están entrelazadas y sin las cuales sería impreciso dar cuenta de su desarrollo. En esta dirección, afirmamos que la actividad económica de intercambio en el mercado no es neutral ni podría darse tan solo con un mínimo marco institucional como sustento. Sostenemos nuestra hipótesis de trabajo reparando en afirmaciones de algunos autores clásicos de la sociología que han estudiado el desarrollo del mercado. Fue el mismo Weber quien afirmó que sólo a partir de la construcción de una sólida relación social de dominación legítima, los mercados económicos podrían funcionar. Y esto se debe fundamentalmente a que los marcos de la dominación legítima en los modelos de las sociedades modernas capitalistas, fundan al Estado bajo fundamentos distintos al de los mercados: mientras los primeros tendían a generar burocracias impersonales basados en el reclutamiento meritocráticos de sus miembros con pretensión de extensión en el tiempo, los segundos basan sus fundamentos económicos en el cálculo racional de la ganancia legítima. En el esquema de Weber (1966), no existe posibilidad del desarrollo de un capitalismo moderno sin un Estado burocrático moderno. Es decir que para Weber, la capacidad de los Estados para apoyar el funcionamiento de los mercados y las modernas empresas capitalistas se fundamenta en su racionalidad, impersonalidad y el reclutamiento meritocráticos de los funcionarios de su aparato burocrático y en el ejercicio de la dominación legítima legal racional.

En esta misma dirección, Polanyi (2001) ha demostrado que en el seno del sistema capitalista, no cabía posibilidad de que los mercados se desarrollasen sin intervención estatal, argumentando incluso lo contrario: el funcionamiento de los mercados depende de la acción del Estado, ya que el mismo devenir de aquellos generan desequilibrios y tensiones que por si mismos son incapaces de procesar, disuadir o repeler.

En esta línea de continuidad es que la producción de Evans (1992, 1995) en el estudio de la relación entre Estado y empresarios esboza herramientas conceptuales sumamente interesantes para la sociología económica. Retomando la tradición de pensamiento acerca de la centralidad de la acción estatal y sus capacidades burocráticas/administrativas para permitir el desarrollo de los modernos mercados capitalistas, resalta que es necesario

estudiar el enraizamiento<sup>5</sup> (*embeddedness*) de esas capacidades estatales con los sectores empresarios. Para el autor, estudiar este enraizamiento permite complementar la comprensión del diseño de las políticas públicas y la orientación de las intervenciones estatales.

El Estado resulta así un actor clave para implementar transformaciones estructurales en las sociedades modernas a partir de sus capacidades institucionales, pero en alguna medida, también depende de las prácticas de articulación que pueda establecer con los agentes económicos. Evans (1992, 1995) emplea el concepto de “autonomía enraizada” (*embedded autonomy*), para analizar la intervención económica estatal, que resulta de la doble conexión lógica de una estructura burocrática estatal coherente y de la existencia de fluidas conexiones externas con las firmas locales.

De esta manera, retomando la pregunta central de este trabajo, en el apartado siguiente se estudiará la intervención económica estatal analizando tanto las capacidades como la orientación de la intervención para dar cuenta del proceso de transformación del mercado de hidrocarburos en el período 1989-1998. Este análisis se llevará a cabo en el marco de la privatización del complejo económico estatal-privado que, ante la presión de las empresas petroleras por avanzar en la desmonopolización del mercado local, en la libre disponibilidad del petróleo y en la desregulación de los mecanismos de fijación de precios, su gratificación se enmarca (al menos a priori) en la ya presentada paradoja ortodoxa.

## **Transformación del mercado de hidrocarburos en los '90**

Al estudiar la dinámica de los mercados de la energía, específicamente en este trabajo el mercado del petróleo, es central recordar la importante sustancial del Estado en el funcionamiento de los mismos. El Estado es responsable de las políticas energéticas ya que debe definir las reglas para el tratamiento de los recursos naturales no renovables como parte de una estrategia más amplia y global del funcionamiento de la economía real. La energía se vuelve un capítulo clave en cualquier estrategia de desarrollo debido a que es un

---

<sup>5</sup> Para un análisis pormenorizado del desarrollo conceptual de las teorías del *embeddedness*, consultar Beckert (2007)



insumo central que incide en la orientación de las inversiones de largo plazo en sectores sensibles de la economía que dependen del funcionamiento y la proyección del rendimiento de este mercado.

Desde este punto de vista es fundamental analizar con particular atención cual ha sido el desempeño estatal en la reconfiguración del mercado petrolero en la Argentina de los '90.

### **Desmonopolización del Mercado y Privatización de YPF SE.**

Durante gran parte de los '80, las empresas privadas del mercado de hidrocarburos habían identificado la participación oligopólica de la empresa estatal YPF SE como uno de los factores que aportaba mayor rigidez estructural impidiendo la formación de un mercado dinámico y el crecimiento sostenido de la producción de crudo. La concentración económica virtud a la integración vertical de YPF le hacía detentar una posición dominante, situación que se transformaba en el centro mismo de la disputa simbólica y material para los sectores empresarios que impulsaban ampliar y mejorar su cuota de participación en el mercado.

En una nota del Diario La Nación de 2003<sup>6</sup>, el Dr. Daniel Montamat<sup>7</sup> recuerda la crisis energética de la empresa estatal hacia finales de los '80 y la necesaria transformación del mercado debido al agotamiento del sistema de gestión pública:

“Cuando la gestión es pública y el Estado produce bienes y servicios energéticos, como en el caso argentino hasta fines de los ochenta, los precios y tarifas tienden a usarse como ancla antiinflacionaria. Los precios y tarifas oficiales dejan de reflejar costos y las empresas públicas deben discutir sus presupuestos con el Tesoro. Se desnaturaliza la gestión, se politizan los costos, se deteriora la calidad del servicio y se hace imposible alcanzar a nuevos usuarios con nuevas inversiones.

El déficit consolidado de las empresas públicas llegó a representar entre el 30 y el 50% del déficit público total. El modelo colapsó cuando los usuarios, que denostaban la calidad del servicio, empezaron a advertir, tras la crónica inestabilidad, que lo que no pagaban en los precios y tarifas políticas lo tenían que soportar como contribuyentes de un Estado que dependía cada vez más de la emisión inflacionaria”

---

<sup>6</sup> [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=523371](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=523371)

<sup>7</sup> Fue Director de Gas del Estado entre los años 1985-86, fue Director y Presidente de YPF SE entre 1987-89, y fue Secretario de Energía de la Nación entre los años 1999-2000.

Con la ley de Reforma de Estado (N° 23.696 de 1989) el gobierno de Carlos Menem abrió paso a la transformación estructural del mercado, en tanto marca el comienzo de la privatización de las empresas estatales de servicios públicos.

En el caso específico de la petrolera estatal, la renegociación de los contratos que los operadores locales tenían con YPF SE, les permitió un mayor poder de decisión sobre las reservas de los pozos licitados: es partir de esta ley y el Decreto 1212/90 que el Poder Ejecutivo junto con el directorio de YPF SE renegoció los contratos de explotación y de extracción de hidrocarburos preexistentes (originados muchos de ellos en la última dictadura y renegociados a comienzos de la gestión radical), convirtiéndolos al sistema de concesión o asociación por 25 años con libre disponibilidad para los operadores privados. Además, el riesgo asumido por parte de YPF incluía el compromiso a recibir y transportar el petróleo ahora de propiedad privada, y en otros casos, a comprar parte de la producción concesionada si así lo quisiese la empresa concesionaria.

En la ley de Emergencia Económica (N° 23.697) de 1989, el Estado profundizó los cambios estructurales suspendiendo subsidios y descuentos tarifarios a la industria, desafectado el Fondo Nacional de Energía y desalentando el control estatal de precios hasta que el mercado estuviese completamente desregulado. Por último, esta ley fijó los lineamientos generales en cuanto a las regalías petroleras que el Estado recibiría una vez privatizada la empresa estatal.

Con el Decreto 2.778/90 el gobierno convierte a YPF en una Sociedad Anónima (SA). El *Plan de Transformación Global* establecía un calendario de venta de activos, y en su artículo 18 reconstituía el mercado distinguiendo las unidades a licitar del *upstream*<sup>8</sup> de las del *downstream*<sup>9</sup>. Se disponían así la estructura legal para la enajenación de los activos estratégicos que YPF poseía en estas áreas de negocio.

---

<sup>8</sup> Se denomina *upstream* al segmento industrial que se ocupa de la extracción del producto. En cuanto al mercado del hidrocarburos, incluye los trabajos de exploración, perforación, explotación hasta su entrega a las refinerías, plantas de proceso y fraccionamiento

<sup>9</sup> Se denomina *downstream* a las actividades que cubren los últimos tramos del proceso industrial. En el caso del mercado de hidrocarburos, estas incluyen la refinación de petróleo crudo, y la separación, fraccionamiento, distribución y comercialización de los productos obtenidos a partir de la misma.

En la unidad de negocios *upstream* se transfirieron de las cuencas Noroeste y Austral una importante cantidad de derechos de exploración a concesionarias privadas, que estaban reservados para YPF SE. En cuanto a la explotación, se otorgó un 50% de estas cuencas en calidad de asociación a empresas privadas que estaban reservadas para YPF SA (que luego terminó siendo el 90%) (De Ricco: 2004).

Por otro lado, en la unidad de negocios del *downstream*, se lograron segmentar los activos estratégicos de YPF para ser privatizados por separado: se avanzó con las refinerías de San Lorenzo, Dock Sud, Campo Duran, Lujan de Cuyo, La Plata y Plaza Huincul, además de vender una importante suma de los activos de su flota naval, de sus talleres navales, puertos y otras plantas. Al mismo tiempo, este Decreto “*incluye un Estatuto para la nueva YPF SA, con un capital social fijado en U\$S 1.170 millones cuando la realidad indicaba que el valor total de los activos de YPF SE superaba en cifras astronómicas. Más tarde, el valor definitivo se fijó en aproximadamente U\$S 1.800 millones*” (De Ricco: 2004, 8).

La nueva YPF SA continuó con su programa de transformación global enajenando reservas comprobadas y otros activos de acuerdo con el ideario de las reformas neoliberales: fomentar la competencia de mercado a partir de la participación de los agentes privados para aumentar la productividad de petróleo crudo en el mercado local (sobre todo para incrementar los saldos exportables). Durante ese mismo año se sancionó el Decreto 1.216/90 que dispuso el llamado a concurso Público Internacional No 14-277/90 para convocar a una precalificación de empresas para la asociación en el 50% de las reservas recuperable de petróleo y gas en cuatro áreas centrales<sup>10</sup>. De esos contratos de asociación resultaron adjudicatarios cuatro consorcios de empresas, de los cuales tres estaban conformados por algunas de las mismas empresas nacionales que desde el comienzo de la privatización periférica de YPF SE habían sido sus contratistas: el yacimiento Vizcacheras (Mendoza) fue adjudicado a Pérez Companc (en asociación con Occidental Exploration of Argentina); El Tordillo (Chubut) a Tecpetrol (con Santa Fe Energy); y Puesto Hernández (Neuquén y Mendoza) a Astra (en asociación con REPSOL). Es restante yacimiento, El Huemul (Santa Cruz), quedó en manos de Total Austral (de Francia). Por estos 4

---

<sup>10</sup> En ese mismo año, también se adjudicaron otras 86 áreas marginales por un total de 470 millones de dólares.

yacimientos se ofertaron 573 millones de dólares y fueron adjudicados a los consorcios en asociación a YPF SA. Una vez funcionando los contratos de asociación el Estado dictó el Decreto 1727/91 que amplían los porcentajes de las concesiones a la explotación de los privados: 10% a Pérez Companc; 40 % tanto a Astra como a Tecpetrol, mientras que Total Austral recibió un 20% adicional (respectivamente a las áreas concesionadas). (Bernal: 2005).

De esta manera, como producto de la enajenación de activos de YPF, las reservas cayeron casi en un 40% y la producción de petróleo crudo un 25% entre 1991 y 1993. (YPF; 1994). La investigación de Kozulj y Bravo (1993) muestra que los precios pagados por la venta de reservas de YPF SA representaban un pequeña parte del precio de los productos: tan solo el 1% del precio de una barril de petróleo, equivaliendo a tan solo la décima parte de los costos unitarios de exploración por barril de reserva comprobada, pero como ésta ya estaban descubiertas, no implicaron ningún riesgo de inversión para las empresas privadas que las hayan adquirido.

Cabe destacar que el proceso de análisis y propuesta de la transformación de la YPF SE fue delegado en la consultora internacional McKinsey. Este proyecto incluía la venta de activos de la empresa, la asociación con empresas privadas para la explotación de algunas áreas y la racionalización de la plantilla de trabajadores petroleros<sup>11</sup>. En este aspecto, desde el Estado se buscó redimensionar YPF a través de la desinversión en determinados activos que según la consultora, eran no estratégicos pero que a través de su venta, podían potenciar su valor económicamente. De esta manera, *“el discurso parecía mucho mas profesional y menos improvisado que la venta de reservas, que hasta la fecha se venia realizando por motivos mas presupuestarios que por cuestiones estratégicas. YPF se iba a quedar, luego de la desinversión planificada, con alrededor del 50% del mercado de crudo”* (Montamat: 2005: 49).

Así se pone en evidencia la falta de estructuras burocráticas estatales en el mismo proceso de transformación global de la empresa, en virtud de la confluencia de la

---

<sup>11</sup> La transformación global de la empresa fue presentada en términos de una inevitable *reducción de costos* que incluyó como variable de ajuste primordial la reducción de la nómina de personal: de un total de 51.000 empleados al finalizar 1990 pasó a 7500 tres años después, implicando una reducción de la nomina salarial de 51 millones de dólares a 17 millones a finales de 1993. (YPF: 1994)

improvisación técnica en la evaluación de las primeras privatizaciones de las reservas con la transferencia del peritaje de que activos eran estratégicos para la empresa a la consultora privada McKinsey.

En el mismo sentido, la valuación YPF SA estuvo encargada a la consultora internacional Gaffney, Cline y Asoc. La valuación de las reservas tanto de petróleo como de gas fueron fuertemente subvaluadas: la estimación de las mismas por parte de la consultora fueron un 28% inferior para el petróleo y el gas respecto a la reconocida oficialmente con anterioridad (Kozulj y Bravo: 1993). De esta manera, los concesionarios realizaron menos desembolsos de lo que costaba realmente la empresa: los activos de YPF SA se estiman en no menos de 20.000 millones de dólares a pesar de una valorización de esta consultora le atribuye entre tres y cuatro mil millones. Sin embargo el Decreto 2778/90 estima en sólo 1.170 millones de dólares el capital social. (Kozulj y Bravo: 1993).

Con la Ley 24.145 de 1992 se lleva adelante la *Federalización de los Hidrocarburos*, privatizándose YPF: de esta manera el Estado se reservaría el 51% de las acciones de YPF SA, creándose el “patrimonio desafectado de YPF”, donde en su artículo 9 plantea:

“El Estado Nacional asumirá todos los créditos y deudas originadas en causa, título o compensación existente al 31 de diciembre de 1990, que no se encuentren reconocidos como tales en los estados contables de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Sociedad del Estado a dicha fecha, que fueran auditados por la Sindicatura General de Empresas Públicas, como también toda contingencia, reconocida o no en dichos estados contables, generada por hechos ocurridos y/o en operaciones celebradas a dicha fecha”

La privatización de la empresa estatal mantuvo indemne a la nueva SA de todo reclamo que pudiera surgir en el accionar hasta 1990, momento en que la privatización comienza a partir de la desregulación del mercado y la licitación de las áreas estratégicas de YPF en el *upstream*.

Luego de que en 1993 YPF SA cotizara en bolsa<sup>12</sup>, en términos jurídicos la privatización finaliza en la Ley 24.474 de 1995. Esta nueva ley habilita al Estado Nacional

---

<sup>12</sup> “En ese año, la mayor parte de las acciones que se pusieron a la cotización en la Bolsa de Comercio de New York y de Buenos Aires, fueron adquiridas por fondos mutuales de los Estados Unidos, siendo el paquete accionario que cotizó del 45% de las acciones de la empresa, adjudicadas por un total de 3.400 millones de dólares”. (Azpiazu; 2003: 171).

a vender la totalidad de las acciones que aun tenia en su poder, excepto *la acción de oro*<sup>13</sup>, abriendo el camino hacia la total transferencia accionaria de YPF SA al capital privado.

### **Composición de la oferta y desregulación sectorial.**

La política de privatización YPF SE estuvo sujeta no solamente al discurso socialmente extendido de que la gestión estatal era la principal causa de su ineficiencia, sino que estaba incrustada en demandas más amplias de los sectores empresarios de que, para ampliar los horizontes de productividad, este mercado debía *seducir* a la inversión privada.

Si durante gran parte de la década anterior, la construcción discursiva alrededor de que el carácter dominante de la posición de YPF SE era una de las principales causas estructurales que impedía generar un mercado competitivo, los empresarios petroleros avanzaban además en la imperiosa necesidad de desregular el mercado interno. Apostaban que el retiro de la intervención estatal en la composición primaria de la oferta mejoraría la competitividad permitiendo la adecuación de los precios internos a los internacionales.

En este sentido, el Secretario de Energía Dr. Julio Cesar Araoz anticipaba ya en 1989 el marco a partir del cual el Estado intervendría económicamente en el mercado:

“Existen evidencias sobradas acerca del agotamiento del régimen regulatorio. Una profunda crisis de reservas y producción, la reciente pérdida de energía en los yacimientos por una explotación ineficiente, un rígido sistema de precios administrados para el downstream y una cultura política notablemente inconsistente con las necesidades del sector contribuyen a dibujar un panorama dramático. El sector en síntesis, era incapaz de general los fondos necesarios para incentivar las actividades que le son inherentes, sobre todo las de exploración, producción y refinación.

Existe consenso en cuanto a señalar como fuente del mismo el elevado grado de intervención estatal, en toda la cadena productiva. Esta intervención se manifiesta en el carácter de firma dominante, cuasi monopólica en algunos tramos y monopólicas en otros de la empresa petrolera estatal, y también en la vigencia de un régimen de regulaciones que hizo lo suyo para crear condiciones cada vez mas alejadas de la evolución de los mercados mundiales, inhibiendo una mayor productividad y consagrando prácticas ineficientes. La trama burocrática engendrada por el sistema resultó incompatible con cualquier tipo de racionalidad económica, creando un conjunto de subsidios y

---

<sup>13</sup> Se denomina *acción de oro* a aquellas acciones que tienen derechos especiales de voto. Es decir que quienes la posean, tienen un poder especial con respecto a los demás accionistas. En el caso de las privatizaciones de empresas publicas, los Estados Nacionales suelen reservarse estas acciones para tener ciertos derechos y controlar decisiones estratégicas de la sociedad privatizada.

distorsiones que por una prologada etapa desincentivaron la producción eficiente y las decisiones empresarias sanas y operativas” (Salas; 2008: 99)

A estos fines, la orientación de la intervención económica estatal, al mismo tiempo que se disponía a privatizar las empresas de servicios públicos iniciada en las leyes de Reforma de Estado y de Emergencia Económica en 1989, traspasaba los mecanismos de fijación de precios y la constitución oligopólica de la oferta de crudo al “mercado”. Sin embargo, los resultados concretos de la desregulación sectorial en la composición de la oferta primaria y secundaria de hidrocarburos presentan resultados claramente contradictorios al decálogo neoliberal de las reformas estructurales.

En el segmento del *upstream*, al analizar la producción de petróleo crudo, el Estado orientó su intervención económica traspasando su histórica posición dominante a prácticamente las mismas empresas privadas, que luego de las reformas, seguían operando en el mercado pero con una mayor participación. Es decir que, si bien antes de las reformas neoliberales YPF SE aportaba el 65.2% de la oferta de petróleo crudo al mercado local y junto con otras dos empresas (Pérez Companc y Amoco) representaban el 82% de la oferta, con la desregulación sectorial no se alteró sustantivamente la concentración económica de la oferta primaria, sino que se trasladó esa concentración a los agentes privados dominantes en el sector: mientras YPF SA reduce su participación a 1993 en 28 puntos porcentuales y en 25 puntos respecto 1998; 7 empresas explican en 1993 cerca del 82% del mercado y 6 explican el 82% en 1998 (Cuadro N° 1).

Es notable observar las líneas de continuidad existentes antes y post reformas en la constitución de un mercado concentrado: las 7 empresas que en 1988 explicaban el 89.5% del mercado, luego de las reformas en 1998 representan el 80%.

Cuadro N° 1:  
Producción de Petróleo Crudo por Empresa. Argentina

Empresa	Antes de las Reformas		Después de las Reformas		Consolidación de las Reformas	
	1988		1993		1998	
	<i>miles m3</i>	%	<i>miles m3</i>	%	<i>miles m3</i>	%
YPF	17036	65,2	13270	38,4	19838	40,4
Pérez Companc S.A	2094	8	5404	15,6	5547	11,3
Petrolera San Jorge	124	0,5	1290	3,7	3812	7,8
Astra CAPSA	745	2,9	1647	4,8	4112	8,4

Bridas PICSRL	804	3,1	1717	5	-	-
Pluspetrol	444	1,7	1084	3,1	1060	2,2
Tecpetrol S.A	-	-	1089	3,2	1833	3,7
Amoco Argentina OPIL	2341	9	2656	7,7	-	-
Cities Service S.A	1435	5,5	-	-	-	-
Total Austral S.A	0	0	2249	6,5	2757	5,6
Pan American Energy	-	-	-	-	4472	9,1
Resto (50 empresas)	1099	4,1	4161	12	5711	11,6
<b>Total</b>	<b>26122</b>	<b>100</b>	<b>34567</b>	<b>100</b>	<b>49142</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia en base a Etchemendi (2001) e información de la Secretaría de Energía.

Al mismo tiempo, la composición de la oferta secundaria de petróleo en las unidades de negocio del *downstream* permite corroborar que la composición oligopólica del mercado se mantiene aun después de la desregulación sectorial.

En el nivel del procesamiento/refinamiento de petróleo crudo, YPF pierde sostenidamente participación en el mercado una vez implementadas las reformas: 11 puntos porcentuales hacia 1993 y 17 puntos hacia 1988, momento de mayor producción de crudo de la década. Se transfiere así parte de la renta petrolera a las empresas concentradas del segmento de las refinerías, que a contracara de la pérdida de terreno de YPF en el mercado, todas aumentan su posición en el procesamiento de petróleo (Cuadro N° 2).

Simultáneamente, mientras en 1988 las tres empresas líderes en refinamiento (YPF, Shell y Esso) representaban el 97% del mercado, este oligopolio después de las reformas no fue desarticulado: en 1993 representan el 88% y en 1998 el 85% (Cuadro N° 2).

Cuadro N° 2:  
Procesamiento de Petróleo Crudo. Argentina.

Empresa	Antes de la Reforma				Después de las Reformas				Consolidación de las Reformas			
	1988		1993		1998							
	Nacional	Importando	Total	%	Nacional	Importando	Total	%	Nacional	Importando	Total	%
YPF	17246	0	17246	69,2%	16652	0	16652	58,7%	16559	127	16686	52,9%
Esso	3688	0	3688	14,8%	4466	0	4466	15,7%	4297	556	4853	15,4%
Shell	3266	0	3266	13,1%	3863	156	4019	14,2%	5140	262	5402	17,1%
Isaura	540	0	540	2,2%	1009	0	1009	3,6%	-	-	-	-
EG3	-	-	-	-	-	-	-	-	1798	0	1798	5,7%
Refinería San Lorenzo	-	-	-	-	1018	0	1018	3,6%	1145	502	1647	5,2%
Refinor	-	-	-	-	865	0	865	3,0%	991	15	1006	3,2%
Otras	197	0	197	0,8%	360	0	360	1,3%	134	0	134	0,4%
<b>TOTAL</b>	<b>24937</b>	<b>0</b>	<b>24937</b>	<b>100%</b>	<b>28233</b>	<b>156</b>	<b>28389</b>	<b>100%</b>	<b>30064</b>	<b>1462</b>	<b>31526</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia en base a información de la Secretaría de Energía.



Por último, el segmento de las ventas al mercado doméstico va complementando la cadena productiva del sector reproduciendo las estructuras oligopólicas del mercado, originadas en el *upstream*.

Al considerar el tramo de ventas de nafta común del segmento de combustibles, la estructura oligopólica constitutiva del mercado anterior a las reformas se mantiene luego de la desregulación: mientras en 1988 las tres empresas líderes representaban el 92% (YPF, Shell y Esso), esta se mantiene en 1993, con un 89% del mercado. En 1998, la incorporación de la empresa EG3<sup>14</sup> con una participación del 10% del mercado, no logra desactivar la concentración al mercado aportando mayor competitividad, ya que las tres empresas dominantes siguen expresando el 84% del mercado (Cuadro N° 3)

Cuadro N° 3:  
Venta de Nafta Común al mercado local. Argentina

Empresa	Antes de las Reformas		Después de las Reformas		Consolidación de las Reformas	
	1988		1993		1998	
	Miles M3	%	Miles M3	%	Miles M3	%
YPF	951,8	55%	1198	55%	852	45%
Esso	281,9	16%	332	15%	275	15%
Shell	314,2	18%	426	19%	346	18%
Astra	24,4	1%	66	3%	-	-
Compañía General de Combustible	75,1	4%	82	4%	-	-
La Isaura	73,7	4%	79	4%	-	-
EG3	-	-	-	-	193	10%
Refinor	-	-	-	-	39	2%
Otra	0,1	0%	6	0%	177	9%
<b>Total</b>	<b>1721</b>	<b>100%</b>	<b>2188</b>	<b>100%</b>	<b>1882</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia en base a información de la Secretaria de Energía.

El tramo de la venta de nafta súper repite la conformación oligopólica del segmento de las naftas comunes: Si bien YPF pierde 10 puntos porcentuales en 10 años (desde 1988 a 1998); las 3 empresas líderes del segmento representan con anterioridad y con posterioridad a las reformas al menos el 84% de las ventas en el mercado local. (Cuadro N° 4)

<sup>14</sup> Empresa producto de la fusión de Puma, Isaura y Astra, que posteriormente fue absorbida por Repsol

Cuadro N° 4:  
Venta de Nafta Súper al mercado local. Argentina.

Empresa	Antes de las Reformas		Después de las Reformas		Consolidación de las Reformas	
	1988		1993		1998	
	Miles M3	%	Miles M3	%	Miles M3	%
YPF	1489	54%	2059	48%	1618	44%
Esso	477	17%	694	16%	616	17%
Shell	566	21%	1062	25%	851	23%
Astra	31	1%	104	2%	-	-
Compañía General de Combustible	91	3%	148	3%	-	-
La Isaura	85	3%	122	3%	-	-
EG3	-	-	71	2%	336	9%
Otra	-	-	9	0%	265	7%
<b>Total</b>	<b>2739</b>	<b>100%</b>	<b>4269</b>	<b>100%</b>	<b>3686</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia en base a información de la Secretaría de Energía.

En definitiva, lo desarrollado anteriormente muestra cómo a pesar de la desregulación, de la privatización de la empresa dominante estatal y de la incorporación de nuevos agentes privados, la estructura oligopólica del *upstream* como del *downstream* se mantuvo en 1998 como antes de la reforma.

Por otro lado, la conjugación entre la privatización YPF SE con la “desregulación” del funcionamiento del mercado necesariamente impactó en la conformación de los mecanismos de fijación de precios, sobre todo del *downstream* luego de 1991.

Antes de las reformas, el Estado no consideraba a sus recursos naturales como mercancías de libre comercialización en el mercado, por ello las actividades en el mercado de hidrocarburos estaban determinadas por un fuerte sistema regulatorio sostenido en la presencia dominante de la empresa Estatal, administrado por la Secretaría de Energía (que controlaba el desarrollo de los principales indicadores del sector). De esta manera, el Estado asignaba cuotas de producción y refinación de petróleo, regulaba la instalación y explotación de las bocas de expendio (estaciones de servicios); otorgaba la autorizaciones previas para la importación y exportación de crudo (o derivados) y fijaba los precios oficiales de referencia en toda la cadena del sector: petróleo crudo, productos derivados, márgenes para los refinadores, márgenes para los comercializadores y expendedores de combustibles.

El mercado anterior a las reformas era conformado a partir de la “Mesa de Crudos”, que funcionaba en la Secretaria de Energía. YPF SE era el agente que se encargaba de distribuir la producción de crudo entre las refinerías argentinas y estaba obligada a comprar virtualmente todo el crudo producido bajo los contratos de servicio y riesgo que había firmado desde su privatización periférica iniciada en 1977. Generalmente, YPF pagó a las compañías el petróleo producido a un precio acordado en virtud a los contratos de exploración y explotación en cuentas de la empresa estatal. Los precios pagados se establecían según fórmulas que generalmente resultaban en precios más altos que los costos de producción de los mismos y más altos que el precio regulado percibido por las ventas de crudo a terceros. En este sentido, la principal demanda de las refinadoras era que este sistema afectaba de forma directa sus márgenes de venta y rentabilidad al estar regulado por el Estado, situación que era imprescindible trastocar.

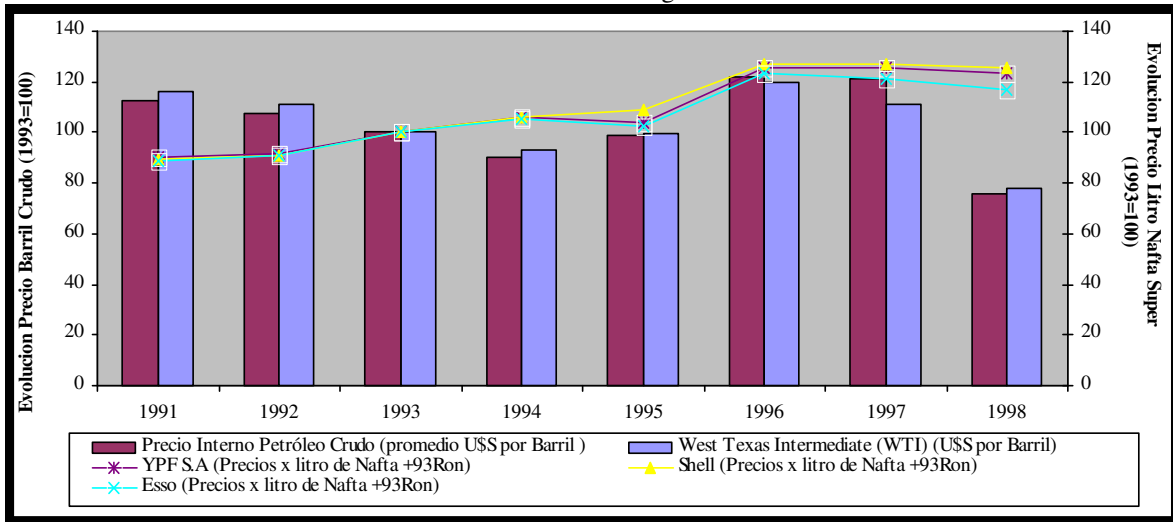
En el Decreto 1055 de 1990 se define la necesidad de aumentar la productividad total del mercado a través de reactivar la explotación de hidrocarburos mediante la incorporación de nuevas inversiones privadas. En esta dirección, la intervención estatal no solo transfirió al sector privado concentrado las acciones estratégicas centrales de la empresa pública, sino que también, a partir de la desregulación del mercado y de la desarticulación de la Mesa de Crudos, transfirió directamente el control de precios (tanto del crudo como de los combustibles comercializables al público) a los “mecanismos del mercado”.

En el Decreto 1212/90 se transfiere “al mercado” la potestad en la fijación de precios, en las cantidades asignadas por empresa, en los valores de las transferencias, y en las bonificaciones a los actores perjudicados en las distintas etapas de la industria. Se buscaba que los precios domésticos se ajustaran no solo a los internacionales, sino también que la fluctuación de éstos reflejara la evolución de aquéllos.

Sin embargo, la privatización de YPF SE sumada a la “desregulación del mercado” no logró la búsqueda adecuación de los precios domésticos con los internacionales debido a que la constitución oligopólica de la oferta interna impedía el establecimiento de los precios mediante la “libre competencia”.

Grafico N° 1.

Evolución de precios de Petróleo Crudo Nacional e Internacional y de la Nafta Súper en el mercado local. 1991-1998. Argentina.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía, Ministerio de Economía y Kosulj (2002)

En los primeros años de puesta en marcha de la reestructuración global del mercado de hidrocarburos (1991-1993), la evolución de los precios del barril de crudo (los del mercado local con precios promedio de exportación como en los principales mercados internacionales) y los de nafta súper local, corrieron suerte divergente. Mientras los primeros mostraron una tendencia decreciente, los segundos lograban encaminar su desarrollo en ascenso, pudiendo desacoplar los precios locales de los internacionales.

Desde 1994 a 1996 se registró un alza en todos los precios, tanto locales como internacionales. En el segmento del *upstream*, los precios nacionales de exportación tanto como los internos promedios evolucionaron claramente por encima de la evolución de los precios internacionales de referencia. En el segmento del *downstream*, la evolución del precio del litro de nafta común (+ron93) promedio anual de YPF SA se mantuvo en alza pero por debajo de la evolución tanto internacional como de los precios domésticos de exportación y promedio.

Durante la crisis internacional de petróleo iniciada en 1997 se produjo una baja considerable de los precios internacionales que impactó en la evolución de los precios locales del *upstream*. Sin embargo, las naftas de consumo interno mantuvieron el ritmo alcista gracias a que los principales operadores locales operaron de forma cartelizada,

impidiendo una real competencia y “consensuando de hecho” los precios locales de los combustibles. Esto se dio sobre todo por la ya mostrada concentración de la oferta secundaria local del oligopolio de las refinadoras del *downstream*. Las barreras para la entrada al mercado local en términos de los montos iniciales de infraestructura e inversión hacían poco desafiante el mercado. (Azpiazu: 2003).

Estas barreras contra-competencia de mercado estuvieron amparadas por la intervención económica estatal, que ante la erosión de sus capacidades estatales y la desarticulación de la Mesa de Crudo para la administración y regulación del mercado, aseguró la reproducción oligopolizada del mercado de hidrocarburos convirtiéndola en una fuente de generación de *cuasi rentas de privilegio*.

### **Liberalización del comercio y libre disponibilidad del crudo.**

La transformación estructural del mercado de hidrocarburos se consolidó una vez que fue consumada *la liberalización del comercio exterior* de los productos obtenidos por los agentes privados.

Durante todos los '80, gran parte de la prédica empresaria ponía de manifiesto que otro de los problemas centrales que impedía sumar inversión estratégica privada en el sector para aumentar la productividad y alejar los fantasmas de la pérdida de autoabastecimiento energético, estaba dado en que el Estado tenía soberanía sobre los recursos obtenidos en el mercado (sean estos producto de inversión privada o pública). El hecho de que el Estado a partir del funcionamiento de la Mesa de Crudos distribuyera cuotas de mercado en los diferentes segmentos del sector, y que además administrara la distribución del petróleo producido a través de la compra virtual del mismo, impedía a los privados disponer de los recursos originados en su producción.

El proceso de apertura comercial comenzó con el Decreto 1055/89 asegurando a las empresas adjudicatarias de las licitaciones públicas de extracción y producción de crudo que tendrían libre disponibilidad para la comercialización tanto en el mercado interno como en el externo de los productos obtenidos. Este Decreto configuraba un mercado desregulado

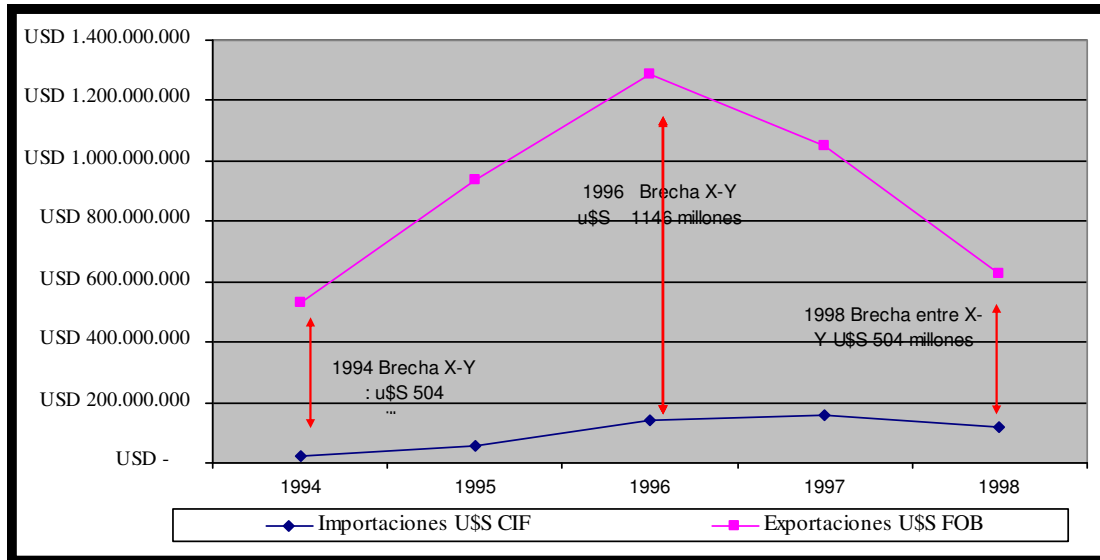
en tanto la apertura comercial suponía que el Estado “no intervendría” en el control del abastecimiento del mercado interno, ni cobraría derechos de exportación e importación a los privados.

En el Decreto 1212/89 se agudizaba aun mas la retirada del Estado, ya que la importación de petróleo crudo y de productos derivados del petróleo no requeriría autorización previa y estaría exenta de aranceles de importación. En esta misma dirección, el Decreto 1589/90 seguía avanzando sobre la libre disponibilidad de exportación e importación de hidrocarburos y derivados, imponiendo una exención de aranceles y derechos de exportación, y negando la posibilidad de recibir reintegros o reembolsos por la producción exportadora. Al mismo tiempo, se liberalizó la instalación de capacidad adicional de refinación como así también la instalación y titularidad de las bocas de expendio.

Los cambios estructurales respondían a una de las principales demandas que los agentes económicos locales exigían desde los ´80. El Estado, al ser el único comprador de la producción de crudo de los privados en el mercado doméstico no generaba incentivos para ampliar la productividad por el retraso de los precios domésticos frente a los internacionales. En este punto, la *libre disponibilidad del crudo* producido se esbozaba como una de las demandas imprescindibles para fomentar una política expansiva en términos de producción de crudo y el alcance de la empresa en su inserción global.

Un crecimiento exponencial de la capacidad exportadora de la empresa se refleja en la brecha entre importaciones y exportaciones de la empresa estatal: mientras en 1994 daba un saldo comercial positivo de 504 millones de dólares, hacia 1996 la brecha de la balanza comercial de la empresa fue de 1.146 millones de dólares (Grafico N° 2). Esto se debió fundamentalmente a una política que buscó la obtención de la mayor rentabilidad mediante uno de los mecanismos más directos: la inserción en el mercado internacional a través de la sobre-explotación de la capacidad instalada.

Grafico N° 2  
Evolución de la relación entre las X y M de Petróleo Crudo de YPF SA, en US\$, 1994-1998

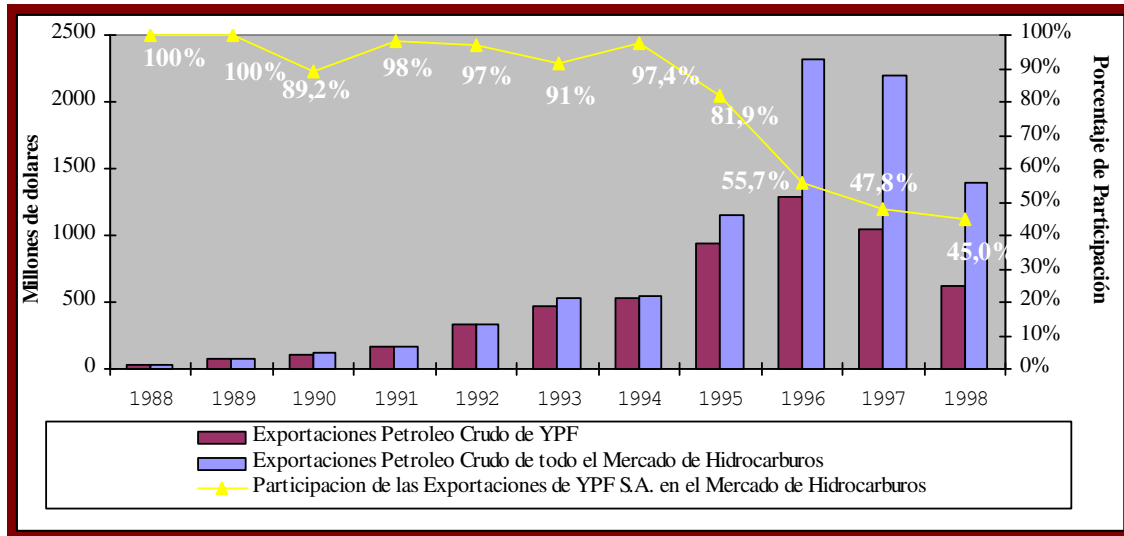


Fuente: elaboración propia en base a información de la Secretaría de Energía.

En este sentido, el salto exponencial de la brecha exportadora de YPF SA contrasta seriamente en comparación con la situación del mercado con anterioridad a las reformas. Entre el año 1988-1992, la participación de YPF era cuasi monopólica, el Estado podía ordenar soberanamente el comercio exterior y controlar la explotación de sus recursos naturales a través de la posición dominante de su empresa petrolera. Además, los niveles de exportación hasta ese año eran muy bajos tanto desde el Estado como desde los agentes privados de manera planificada por la intervención estatal a través de la Mesa de Crudos (Gráfico N° 3).

Al momento de la privatización de la empresa estatal en 1993, las exportaciones de YPF SA representaban más del 90% del total del mercado de hidrocarburos local, pasando a figurar tan solo en 45% a fines de 1998. Así YPF SA perdió su capacidad de organizar y planificar el mercado depositando en los principales operadores petroleros las dediciones estratégicas de que hacer con el crudo obtenido. La libre disponibilidad posibilitó la ampliación significativa de los saldos exportables de los agentes privados no solo respecto a su situación antes de las reformas sino también a YPF SA, que a pesar de aumentar sus exportaciones quedó relegada en su posición dominante.

Grafico N° 3  
Exportaciones de YPF y del Mercado de Hidrocarburos. 1988-1998. Argentina.



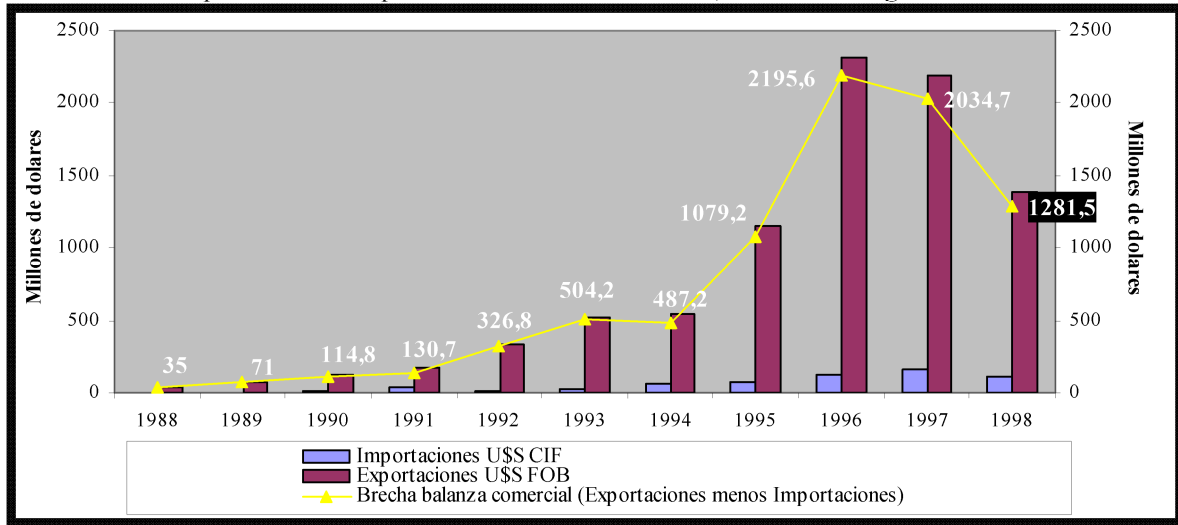
Fuente: elaboración propia en base a información de la Secretaría de Energía.

La apertura comercial a partir de la libre disponibilidad significó un incentivo central para la ampliación de los márgenes de producción de los agentes privados. La libre disponibilidad habilitó a los agentes concentrados del mercado a producir más para ampliar los márgenes exportables: entre 1988-1991 los privados habían exportado 737 millones de dólares en concepto de petróleo crudo, obteniendo un saldo de balanza comercial para esos años de 351.5 millones de dólares. Pero en los años posteriores a la disposición de la apertura comercial, el crecimiento exponencial por parte de los privados de los saldos exportables dejó réditos bien diferentes a los anteriores de la reforma. Mientras entre 1992-1995 se logró exportar por un total de 2553 millones de dólares, dejando un saldo de balanza comercial para el período de 2427 millones dólares; entre 1996-1998 se exportó por un total de 5899 millones de dólares con un saldo comercial favorable de 5511 millones dólares. Es decir que a pesar de la crisis internacional del petróleo que produjo una fuerte caída de los precios internacionales, la capacidad exportadora de los operadores locales del mercado no disminuyó (Gráfico N° 4).

Grafico N° 4



Exportaciones e Importaciones de Petrolero Crudo, 1988-1998. Argentina.



Fuente: elaboración propia en base a información de la Secretaría de Energía.

La libre disponibilidad del crudo potenció así la *primarización* del sector con una visión de corto plazo que apuntaba a colocar la mayor cantidad de productos con escaso valor agregado en un mercado internacional que compraba materias primas baratas.

En este sentido, las exportaciones e importaciones de petróleo crudo con escaso valor en los saldos exportables fueron adquiriendo cada vez mayor importancia. Por el lado de las exportaciones, mientras en 1988 representaban tan sólo un 16% sobre el total de las exportaciones del mercado, 10 años después significaban un 64% llegando a su punto máximo en 1996, con un 75%. Al mismo tiempo, las importaciones, a pesar de mostrar cantidades y porcentajes mas bajos que las exportaciones, no deja de sorprender su evolución: mientras las importaciones de crudo eran 0 en 1988, 10 años después representaban un 23.9% del total de las importaciones del mercado, a pesar de sostenido incremento de su producción.

Cuadro N° 5

Total de las Exportaciones e Importaciones de Petróleo Crudo y su participación en el total de Exportaciones e Importaciones del Mercado de hidrocarburos. 1988-1998. Argentina.

Año	Exportaciones de Petróleo Crudo. (Millones de dólares)	Participación de las Exportaciones de Petróleo Crudo en el total de Exportaciones del sector	Importaciones de Petróleo Crudo. (Millones de dólares)	Participación de las Importaciones de Petróleo Crudo en el total de Importaciones del sector
1988	35	16,0	0	0,0
1989	71	14,0	0	0,0
1990	123	14,1	8,2	3,2
1991	168	19,9	37,3	9,2

1992	340	31,6	13,2	3,3
1993	523	42,8	18,8	4,4
1994	542,9	53,7	55,7	21,6
1995	1147,4	68,5	68,2	27,6
1996	2314,3	75,6	118,7	18,5
1997	2193,5	70,8	158,8	27,8
1998	1391,2	64,4	109,7	23,9

Fuente: elaboración propia en base a información de la Secretaría de Energía.

Al mismo tiempo, en el Decreto 1.589 del año se establece la libre disponibilidad del 70% de las divisas por exportaciones, lo cual significó un incentivo adicional en términos de su libre disponibilidad en detrimento de la capacidad recaudadora del Estado nacional sobre sus recursos naturales, ya que además de no gravar la liquidación de divisas en el país, en caso de no lograrse exportar y proceder a la comercialización en el mercado interno por parte de la producción de los agentes privados, se interpretarán dichas ventas como exportaciones, de manera tal que sostenía de todas formas la libre disponibilidad de dicho porcentaje de divisas.

Es decir, que el proceso de liberalización del comercio exterior y el incentivo de parte del Estado a ampliar los saldos exportables a través de la libre disponibilidad del crudo, fomentó un proceso de exportación de productos con escaso valor agregado, situación que en el corto plazo significó una extraordinaria transferencia neta de ingresos públicos al capital concentrado oligopólico petrolero operador del mercado local.

### **Conclusiones y perspectivas a futuro: revisando la paradoja ortodoxa.**

El análisis de la transformación estructural del mercado de hidrocarburos en los '90 refleja el agotamiento de los mecanismos de acumulación de los sectores dominantes respecto a articulación de sus actividades desarrolladas en el marco del complejo económico estatal-privado. La privatización del complejo a través de las reformas estructurales desarticuló la participación Estado como un *Estado empresario* a partir de sus empresas públicas, transfiriendo sensibles mecanismos de administración y regulación del sector al mercado. Sin embargo, esta re-configuración reforzó la constitución oligopólica de

los segmentos del *upstream* como del *downstream*, fortaleciendo las cuotas de mercado de las empresas que participan del mercado con anterioridad a las reformas al mismo tiempo que se evidencia una importante transferencia de recursos públicos a estos agentes económicos concentrados. En este sentido, estaríamos ante los primeros indicios para afirmar que existe una continuidad en el ámbito privilegiado de acumulación de capital abierto en la privatización periférica de YPF en 1977 y que continuó su difusión a lo largo de los '80.

El cambio en la orientación de la intervención económica abriendo el mercado de hidrocarburos a la lógica neoliberal “de las fuerzas de mercado” no se condice al menos a priori, con un robustecimiento de las capacidades administrativas burocráticas del Estado en términos de la calidad de su intervención. La liberalización del comercio exterior y la desregulación del mercado se llevaron adelante a través de la desarticulación de la Mesa de Crudo, perdiendo el Estado ingentes mecanismos de planificación y control sobre los principales indicadores del mercado. Así también la celeridad e improvisación con que los funcionarios de la Secretaria de Energía llevaron a cabo las primeras enajenaciones de reservas durante el período 1989-1991, muestra un deterioro de su intervención en post de beneficiar rápidamente a los actores privados que ya estaban en el mercado. Al mismo tiempo, la disposición de la valuación de la empresa por parte de la consultora Gaffney, Cline y Asoc., como así también el análisis para la transformación global de YPF mostraron, por un lado la incapacidad técnica del Estado de desenvolver dicha tarea central, y por otro lado, la subvaluación de los activos para una rápida cotización en bolsa y venta de otros activos que iban contra los intereses estratégicos de largo plazo, propios de cualquier Estado Nacional.

En última instancia, retomando la lógica de análisis propuesta desde la *paradoja ortodoxa*, esta propone que para implementar políticas de ajuste estructural y de transformación global del mercado de hidrocarburos era necesario un cambio en las políticas económicas, y para ello los Estado deberían reforzar sus capacidades institucionales. En el caso argentino, el cambio en la orientación de la intervención estatal debe ser entendida en un contexto donde la erosión de las capacidades estatales permitió a los agentes económicos dominantes del mercado sostener e incluso ampliar esas posiciones. Si el Estado debió intervenir fuertemente para cambiar la lógica de funcionamiento del

mercado basado en el decálogo neoliberal reforzando la orientación de su intervención en fuertes conexiones externas con los agentes privados, no puede afirmarse que para ello debió valerse y apoyarse en un refuerzo de su burocracias basado en la planificación racional de su accionar, en la impersonalidad de su proceder y en el reclutamiento meritocrático de los funcionarios de su aparato.

Repensar la paradoja ortodoxa en términos de la autonomía relativa del Estado y en la orientación de su intervención nos dará sobradas pistas para completar el análisis de la evolución o transformación del ámbito privilegiado de acumulación abierto en 1977.

## Bibliografía

**Azpiazu, Daniel** (1999) “La problemática (des) regulatoria en el “shock” neoliberal de los años noventa”, en Azpiazu, Daniel (compilador) *La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo*. Buenos Aires: FLACSO/Grupo Editorial Norma.

**Aspiazu, Daniel** (2003): *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnostico y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*. Fundación OSDE, Argentina.

**Beckert, Jens** (2007): “*The great transformation of embeddedness: Karl Polanyi and the new economic sociology*”, MPIfG Discussion Paper N° 07/1, Instituto Max-Planck für Gesellschaftsforschung Köln, Alemania.

**Bernal, Federico** (2005): *Petróleo, estado y soberanía. Hacia la empresa multiestatal latinoamericana de Hidrocarburos*. Editorial Biblos. Argentina.

**Campodonico, Humberto** (2004): “*Reformas e inversión en hidrocarburos en America Latina*”. División de recursos naturales e infraestructura, CEPAL. Santiago de Chile.

**Castellani, Ana** (2006): “*Estado, empresas y empresarios. La relación entre intervención económica estatal, difusión de ámbitos privilegiados de acumulación y desempeño de las grandes firmas privadas. Argentina 1966-1989*”. Tesis de doctorado. Mimio.

**De Ricco, R.** (2004): “*Principales características del programa de privatización de YPF y su impacto sobre la oferta primaria de hidrocarburos*” IDICSO. [www.salvador.edu.ar/csoc/idicso](http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso)

**Etchemendy, Sebastián** (2001): “*Construir Coaliciones Reformistas: la Política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica*”, en Desarrollo Económico N° 160, Vol. 40, Argentina.

**Evans, Peter** (1992): “*The state as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change*”, en Stephan Haggard y Robert Kaufman. *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, New Jersey: Princeton University Press.

**Evans, Peter** (1995): *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press.

**Haggard, Stephen y Kaufman, Robert** (1995): “*Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de Mercado*”, en Revista Desarrollo Económico, Vol. 35, N° 139. Argentina.

**Kahler, Miles** (1990): “*Orthodoxy and its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustmen*”, en J. Nelson (ed): *Economic Crises and Policy Choice*, Princeton: Princeton University Press.

**Kozulj, Roberto y Bravo, Víctor** (1993). *La política de desregulación petrolera argentina. Antecedentes e impactos*. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.

**Kozulj, Roberto** (2002): *Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles*, División de recursos naturales e infraestructura, CEPAL. Santiago de Chile.

**MacLeod, Dag.** (2005): “*Privatization and the limit of State Autonomy in Mexico: Rethinking the Orthodox Paradox*”, En Revista Latin American Perspectives, vol. 32, N° 4. México.

**Montamat, Daniel** (2005): *La energía argentina. Otra víctima del desarrollo ausente*. Editorial El Ateneo. Argentina

**Polanyi, Karl** (2001) [1944]: *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press. Estados Unidos.

**Pucciarelli, Alfredo** (2004): “*La Patria contratista*”, en Alfredo Pucciarelli (coord): *Empresarios, tecnócratas y militares*. Buenos Aires, Siglo XXI.

**Salas, Horacio** (2008): *Centenario del petróleo argentino 1907-2007*. Editorial Instituto Argentino del Petróleo y del Gas. Argentina

**Schvarzer, Jorge** (1979). “Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina”, *Economía de América Latina* (3), México.

**YPF** (2004): Memoria 2004. Biblioteca del Ministerio de Economía.

**Weber, Max** (1996): *Economía y sociedad*, Editorial Fondo de Cultura Económica. México