

**VI Jornadas de Sociología de la UNLP**

**“Debates y perspectivas sobre Argentina y América Latina en el marco del Bicentenario. Reflexiones desde las Ciencias Sociales”**

La Plata, 9 y 10 de diciembre de 2010

**Mesa 18. El Estado como problema y solución: estado, administración y políticas públicas**

**“Estado, empresarios y petróleo.**

**Deterioro de las capacidades estatales por articulación estatal-empresarial en la reconfiguración del sector petrolero durante los '90”**

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

Este trabajo se inscribe en el marco de una serie de estudios sobre la relación entre Estado y empresarios en los procesos de desarrollo de industrialización tardía (Hikino y Amsden, 1995) y con especial énfasis en el caso argentino (Acuña, 1995; Bellini y Rougier, 2008; Castellani, 2009; Nochteff, 1994; Rougier, 2010; Schvarzer, 1979; Sidicaro, 2001 y 2002; Viguera, 2000a y 2000b). Las diferentes líneas de investigación que componen este punto de partida, indagaron en disímiles cuestiones respecto a cómo han sido las relaciones entre el aparato estatal y los agentes empresarios en la sociedad argentina y cuáles fueron los principales resultados de esa articulación para el desarrollo económico del país.

En este marco más general, este trabajo se propone analizar la relación entre Estado y empresarios a partir de la articulación entre intervención estatal, el accionar empresario y la difusión de ámbitos privilegiados de acumulación (Castellani, 2009); y para ello se eligió trabajar sobre un caso específico, el del sector petrolero. Se trata de comprobar si el análisis de la relación entre Estado y empresarios en este sector permite obtener algunas respuestas respecto a la particular trayectoria que adoptaron las reformas estructurales durante su transformación radical en los '90. Específicamente, testear si esta relación tendió a generar un conjunto de prácticas colusivas y de colonización de los reductos estratégicos estatales que impactaron en el aparato estatal, acelerando el deterioro de sus capacidades técnico-administrativas y financieras.

---

<sup>1</sup> CONICET, IDAES/UNSAM, UBA. [estebanserrani@yahoo.com.ar](mailto:estebanserrani@yahoo.com.ar)

## **El cambio en la orientación de la intervención económica estatal en los '90: las reformas estructurales y el mercado petrolero.**

Los principales argumentos presentados para implementar las reformas pro-mercado en los '90, se asentaron bajo la idea de que promoverían estrategias de crecimiento económico en base a criterios de “eficiencia”, permitiendo ampliar las inversiones en los aspectos tecnológicos del mercado petrolero (reduciendo la brecha con la de los países desarrollados). En esa misma dirección, la crítica al “modelo populista de industrialización tardía sustitutiva” (Serrani, 2010) propuesto desde el *mainstream* económico de las interpretaciones neoclásicas y neo-institucionalistas (Rodrik, 1995), obtuvo su eficacia simbólica al identificar las causas de la crisis económica argentina con la situación de déficit fiscal crónico y el *régimen* de alta inflación (Sidicaro, 2001). En ese imaginario, la lógica de mercado volcada a los negocios, tendería a resolver esta situación en el mediano plazo.

Como se constató en otros análisis realizados sobre el sector petrolero en los '90<sup>2</sup>, la relación entre Estado y empresarios ocultó una palpable contradicción: mientras el *mainstream* económico y los principales referentes de los empresarios petroleros exigían el repliegue del Estado y de sus mecanismos de regulación sectorial, al mismo tiempo, necesitaron de la fuerte intervención del aparato estatal para reproducir y ampliar su propia dinámica de acumulación bajo las reglas del mercado.

Por lo tanto, la sistemática implementación de reformas económicas (y de las administraciones estatales) no implicó un recorte del funcionamiento regulatorio de los mecanismos públicos; sino y sobre todo, una reconstitución y un repliegue de la política frente a la economía, de lo público frente a lo privado.

La “retirada” del Estado de la regulación del mercado petrolero en los '90 significó un cambio en sus propias formas de intervención económica y en su orientación. La remoción de los mecanismos regulatorios que antes ejercía, sobre todo en la oferta primaria de crudo (a través de la posición dominante de la petrolera estatal) y en la oferta secundaria (por intermedio de la “mesa de crudo”<sup>3</sup>), se convirtieron en las principales transformaciones a partir de la llegada al gobierno del

---

<sup>2</sup> Castellani y Serrani (2010); Serrani, (2010).

<sup>3</sup> Antes de las reformas, en la Secretaría de Energía existía un espacio institucional llamado “mesa de crudo”. En ella, el Estado “sentaba” a los principales actores del mercado para: asignar cuotas de producción y refinación de petróleo, regular la instalación y explotación de las bocas de expendio (estaciones de servicios), otorgar la autorizaciones previas para la importación y exportación de crudo (o derivados) y fijar los precios oficiales de referencia en toda la cadena del sector: petróleo crudo, productos derivados, márgenes para las refinadores, márgenes para los comercializadores y expendedores de combustibles. Así, a través de su empresa estatal, se encargaba de distribuir la producción de crudo entre las refinerías, estando obligado a comprar virtualmente todo el crudo producido bajo los contratos de servicio y riesgo que había firmado desde su privatización periférica iniciada en 1977.

Presidente Carlos Menem. El cambio en la orientación de la intervención estatal confirmó que su inminente conversión fue necesaria para reordenar una propicia trayectoria que promoviera la acumulación *privilegiada* de capital y la reproducción de las posiciones de los agentes privados implicados en este mercado (Castellani y Serrani, 2010).

En definitiva, el cambio en la orientación de la intervención reconfiguró la fisonomía del mercado petrolero privatizando la empresa dominante estatal, desregulando los mecanismos de fijación de precios en todos los segmentos de la industria y liberalizando el comercio exterior (a partir del incremento sostenido de las exportaciones de crudo). La implementación de las reformas estructurales generaron una *re-regulación* sectorial (Azpiazu, 1999) con una fuerte presencia estatal para abrir el “libre juego de oferta y demanda”, que terminó cediendo el poder regulatorio de las principales dimensiones del sector a un acotado núcleo de grandes agentes privados (Serrani, 2010).

### **Estado y empresarios como relación social. Los *procesos* que explican los senderos (perdidos) del desarrollo.**

Sin embargo, para explicar “cómo” se generó la transformación del mercado petrolero, la incorporación de las reformas estructurales y la re-regulación del sector, resulta imprescindible describir, comprender y analizar la difusa trama de relaciones sociales que se establecieron entre los intereses de los oficiales estatales, los políticos y los capitalistas alrededor de las políticas públicas. Efectivamente, dar cuenta de estas relaciones es una importante clave de indagación para explicar la trayectoria de la política industrial sectorial y sus consecuencias sobre el desarrollo nacional.

Paralelamente, para realizar este análisis, adquiere particular relevancia el conjunto de las capacidades estatales que dispone-construye un gobierno para llevar adelante sus intervenciones económicas. Estas permiten analizar cómo, o disciplinan al empresariado bajo objetivos de política pública o, subordinan-subsumen las medidas estatales a las decisiones de los agentes privados del sector (Amsden, 1991; Wade, 1990).

En efecto, las capacidades estatales se transforman en condición necesaria para implementar exitosas intervenciones estatales encarnadas en políticas industriales (Evans, 1995; Sikkink, 1991). Pero resulta ingenuo sostener, que sólo aquellos Estados que tengan “suficientes” capacidades estatales son los que están en condiciones de efectuar exitosos programas públicos (Chibber, 2003). Se sostendrá argumentativamente para el caso del mercado petrolero, que tanto las capacidades estatales como el conjunto de las políticas públicas no sólo son el punto de partida del análisis (aquello a describir), sino que también son el punto de llegada del proceso de investigación: es lo que hay que explicar (Serrani, 2010).

Decididamente, tanto la orientación como las capacidades son el resultado del entramado de las relaciones sociales entre Estado y empresarios, que configuran de *determinada* manera la trayectoria del sector. La orientación de la política pública como las capacidades de la intervención estatal no son únicamente características intrínsecas del Estado, sino que son el corolario (muchas veces problemático) del conjunto de alianzas y disputas que forman una opaca trama de articulaciones, que se torna necesario volver inteligible.

*La colusión pública-privada. Las disputas en el seno de la Secretaría de Energía a comienzos de los '90.*

Resultaría difícil comprender el proceso radical de reconfiguración del mercado petrolero sin que se preste suficiente atención a la red de relaciones-preferencias-vínculos establecidas entre los referentes estatales y los principales empresarios del sector. Todo el conjunto de transformaciones sectorial permitió visibilizar la profunda conexión colusiva entre los elencos públicos y los agentes privados. Esta conexión potenció, a partir de los intereses contrapuestos y antagónicos respecto a la política petrolera, el deterioro de las capacidades estatales y de la calidad de su intervención económica.

Efectivamente, la política petrolera del primer año del menemismo desató una feroz lucha entre las tres agencias gubernamentales encargadas del diseño y la implementación de las reformas estructurales: el Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MOSP), a cargo de Roberto Dromi; la Secretaría de Energía del MOSP, a cargo de Julio César Aráoz (funcionario con llegada directa sobre Menem y con el Sindicato Unido de Petroleros del Estado –SUPE-); y el interventor de YPF, Octavio Frigerio.

Escogido por Menem, la llegada de Frigerio, un *outsider* de la estructura orgánica del PJ<sup>4</sup>, respondía a la necesidad planteada por el Ejecutivo Nacional de “hacer el trabajo sucio”. Frigerio estaba sentenciado a manejar y asumir el costo político de las consecuencias de las reformas sobre los trabajadores de YPF (representados por el SUPE, a cargo de Diego Ibáñez).

“*Sin petróleo no existe revolución productiva*”<sup>5</sup>. Esta era su meta: intensificar la transformación de YPF, aumentar la producción y dinamizar la relación con el capital privado. En esto los tres sectores de la administración estatal estaban de acuerdo.

---

<sup>4</sup> Su inscripción política respondía a las filas del Movimiento de Integración y Desarrollo (MID), que formó parte de la alianza que llevó al Menemismo a la presidencia en 1989.

<sup>5</sup> Entrevista a Frigerio (Diario *El Cronista Comercial*. 29 de septiembre de 1989, s/d).

Sin embargo, la letra chica de la implementación de las nuevas relaciones estatal-empresarial mostraba las disímiles relaciones tejidas entre los funcionarios con las distintas fracciones petroleras del mercado local. Mientras que Frigerio tenía empatía con los intereses de las empresas nacionales contratistas de YPF, Aráoz prefería fomentar las alianzas con las extranjeras: Shell, Esso y Amoco (Verbitsky, 1991), ya que esta articulación (asumía) permitiría incorporar tecnología de alta gama a un mercado que de por sí, se encontraba relegado frente a los de las potencias petroleras del mundo. A partir de estas posturas contrapuestas, se tendió un enfrentamiento entre ambos.

El realineamiento de fuerzas hacia dentro del gobierno, sumado a las fuertes disputas entre YPF y el SUPE y la alianza entre Dromi y Aráoz contra la política petrolera de Frigerio, llevó a que este último saliera expulsado a tan sólo seis meses de haber asumido al frente de la petrolera estatal. De esta manera, el Ministro Dromi pudo designar al frente de YPF a un hombre de su confianza, Carlos Pierro (quien era Viceministro de Coordinación y Planificación en el MOSP).

La salida de Frigerio permitía avanzar con celeridad en la enajenación de las áreas centrales de YPF, con el objetivo de atraer a las grandes empresas extranjeras. En esto, no había disidencias. Por otro lado, todas las partes involucradas (estatales-privadas), entendían que las condiciones propuestas eran inmejorables: a pesar de que el desembolso inicial a realizar por los privados era razonablemente alto, la producción de crudo disponible, de inmediato acceso, les permitiría una rápida recuperación de esa inversión. Además, el valor de venta de las reservas probadas de las áreas, fuertemente subvaluadas en su stock, fueron pagadas a un valor bastante inferior a los precios internacionales de referencia (Verbitsky, 1991).

Pero más allá de estos acuerdos generales, y de la salida de Frigerio de YPF, las disputas volvieron a aparecer: esta vez entre Dromi y Aráoz, a través de la política desarrollada por Pierro. Las diferentes posturas radicaban en las distintas formas de entender la participación de YPF en las licitaciones de sus áreas centrales.

Aráoz planteaba que YPF debía operar las áreas, decidiendo sobre su dinámica de producción en base, fundamentalmente, a las necesidades del mercado interno; además la participación accionaria de los socios privados debía oscilar entre el 35% y el 50%. Los ingresos por la asociación se destinaran a capitalizar a YPF y a un plan de exploración. Así, dejaba que las petroleras nacionales sólo participaran en las mismas a partir de una asociación con líderes internacionales que aportaran capital y tecnología.

En cambio, el plan de Pierro y de Dromi consistía fundamentalmente en que los adjudicatarios de las licitaciones de las cuatro áreas centrales se hicieran cargo del manejo de las mismas. De esta manera, reforzaba el traspaso *cuasi-ilimitado* de las capacidades de gestión de la política petrolera a

los mecanismos de mercado<sup>6</sup>. Además, una vez concretada la privatización del 51% de las reservas de estas cuatro áreas centrales, se pondrían en venta otras áreas importantes de YPF, para terminar luego privatizándola. Para Dromi, se trataba de “*privatizar a las empresas privadas*”: había que dejar de subsidiar a las empresas privadas para abrir la “libre competencia” que reacomodara las participaciones de los diferentes actores privados.

Hacia junio de 1990, el gobierno presentó los lineamientos de la oferta de las áreas centrales en diferentes rondas realizadas por Estados Unidos, buscando atraer a las grandes empresas de aquel país. El interventor de YPF Pierro, acompañado por varios de los empresarios nacionales más representativos del sector (Santiago Soldati, Carlos Bulgheroni, Oscar Vicente), anunció que los lineamientos de la propuesta estaban sostenidos en el plan de Dromi, que era contrario al de Aráoz (Verbitsky, 1991). Sin embargo, la exposición de Pierro en Estados Unidos, reflejó la descoordinación y la improvisación general entre las diferentes áreas de Estado que debían planificar la política petrolera: Pierro afirmó que no existían cálculos precisos respecto al precio de cada una de las áreas centrales.

Tal absurda situación, no sólo significaba rectificar las declaraciones públicas de Aráoz (que estimaba recaudar al menos 1.000 millones de dólares por los derechos de asociación) y la publicación oficial del MOSP firmada por Dromi (Verbitsky, 1991), sino que implicaba dejar en manos de los oferentes privados la fijación del precio de referencia de las áreas. En definitiva, esta propuesta replegaba al Estado a su mínima expresión: encargarse de licitar las áreas al mejor postor, en base a lo que estos creyeran conveniente pagar.

Tras la presentación, Pierro dejó su cargo en YPF y, en agosto de 1990, fue reemplazado por Estenssoro, propuesto por las diferentes cámaras empresarias del sector y presentado por el propio presidente Menem al SUPE, quien terminó acompañando la designación.

Sin embargo, era tal el conjunto de desinteligenacias y contradicciones del discurso estatal en materia petrolera, que el mismo presidente Menem, con motivo del 30º aniversario del Club del Petróleo<sup>7</sup>, acudía al “corazón” de los principales agentes privados para aclarar que la licitación de las áreas centrales (que buscaba atraer a las grandes petroleras internacionales) no significaría una re-

---

<sup>6</sup> Diario *El Cronista Comercial*. 9 de mayo de 1989, Pág. 12; y Verbitsky, 1991.

<sup>7</sup> El Club de Petróleo es una institución fundada en diciembre de 1959 por los principales petroleros del país, sobre todo extranjeros. Su finalidad fue la de constituirse como un espacio de “esparcimiento y diversión” a partir de organizar torneos de golf, tenis y regatas, como también almuerzos y fiestas (de disfraces) para los socios. Sin embargo, con el paso del tiempo, sus almuerzos fueron constituyéndose en un lugar de frecuente *lobby* entre funcionarios públicos y empresarios del sector. Más información: [www.clubdelpetroleo.com](http://www.clubdelpetroleo.com)

negociación de los contratos de áreas marginales ya asignadas (llevando gran tranquilidad a las petroleras nacionales<sup>8</sup>).

En definitiva, y más allá de que las internas siguieron a pesar de la llegada de Estenssoro a YPF, las disputas en el seno de la Secretaría de Energía respecto a la política de asociación en las áreas centrales, no sólo permite constatar las fuertes pérdidas económicas. También permite ejemplificar el elevado grado de intervención económica estatal necesario para la proliferación y profundización de las reformas neoliberales, como el profundo deterioro en las capacidades estatales para planificar y desarrollar coherentemente políticas sectoriales (que demuestra la improvisación estatal a partir de la desarticulación entre las áreas gubernamentales encargadas de planificar y ejecutar la política sectorial).

#### *Las disputas en la Secretaría de Energía y los proyectos antagónicos de privatización de YPF.*

El proceso de privatización de YPF se caracterizó por la existencia de varios proyectos contrapuestos y una vertiginosa carrera por conseguir imponer cómo traspasarla al sector privado. Este antagonismo representó una fidedigna postal del deterioro de las capacidades estatales a partir de la desarticulación de las agencias estatales responsables de llevar adelante la política petrolera. Pero al mismo tiempo, muestra también la compleja red de intereses y actores sociales que estuvieron en juego y que luchaban para volverse *legítimos* en las versiones finales de los proyectos. En definitiva, estas disputas de intereses vuelven comprensible tanto el traumático recorrido de los proyectos de privatización en pugna como la súbita definición del precio final para la venta de YPF impuesto por Cavallo (que respondió, antes que nada, a resolver la fuerte crisis de las capacidades financieras estatal del gobierno por aquellos primeros años de la década).

Fundamentalmente en el seno de la gestión menemista, al compás de las licitaciones de las áreas centrales y la cesión de las áreas marginales de YPF, los mayores desacuerdos respecto a cómo privatizar YPF seguía girando alrededor de las propuestas del Secretario Aráoz y la del Ministro Dromi.

En el ideario del Ministro, figuraba la creación de una empresa federal de hidrocarburos, que respondía al entramado de relaciones que el presidente Menem había desarrollado con los gobernadores de provincias petroleras, sustento partidario de la política de restructuración y privatización de YPF. Por otro lado, Aráoz proponía formar dos empresas federales: una de hidrocarburos (reuniendo a YPF con YCF y Gas del Estado) y una segunda de electricidad (con las

---

<sup>8</sup> Diario *La Nación*. 17 agosto de 1990, Pág. 1.

empresas de aguas y las de energía eléctrica)<sup>9</sup>. En el imaginario del Secretario, la posibilidad de fundar una empresa petrolera sin pozos propios era inviable, razón por la cual defendía el proyecto de que con la nueva empresa de hidrocarburos, la propiedad de los yacimientos fuera transferida a las provincias donde se encontrasen.

Aráoz perdió la pulseada frente a Dromi (y que comenzaba a tener en diagonal con el interventor de YPF, Estenssoro), ya que en octubre de 1990 fue removido de la Secretaría de Energía como resultado de la pérdida del respaldo político de Menem.

Interinamente, la Secretaría pasaba a Economía bajo la órbita del Ministro González, quedando provisoriamente a cargo Luis Prol, quien en ese momento se desempeñaba como Subsecretario de Empresas Públicas (fuertemente vinculado con Estenssoro). De esta manera, el proyecto de Dromi y la relevancia del Ministerio que comandaba para la política petrolera iban declinando, casi al ritmo de la escandalosa subvaluación de reservas (Kozulj, 2002). En diciembre de 1990, desde YPF se “filtraba” en la prensa un proyecto de privatización total de YPF, que reavivaba los enfrentamientos en el gobierno. El proyecto, del cual sólo se habían presentado algunos confusos lineamientos generales, fue rápidamente descartado, no sólo por Dromi sino también por Erman González, quienes se encontraban desorientados ante el mismo<sup>10</sup>.

Sin embargo, más allá de la desacreditación por parte de los dos Ministros al filtrado en la prensa (que había sido diseñado en base al informe McKinsey<sup>11</sup>), la avanzada de Estenssoro sobre el futuro de la petrolera estatal estaba jugada. En las vísperas del año nuevo en 1990, Menem convirtió por decreto a YPF en Sociedad Anónima<sup>12</sup> y transfirió definitivamente su administración desde la órbita del MOSP a la del Ministerio de Economía.

La transformación global de la empresa basada en el Plan McKinsey (plan que el SUPE rebautizó como “Tupac Amaru”, comparándolo con el descuartizamiento del líder inca), suponía la enajenación de destilerías, oleoductos, la flota de fluvial y de aviones, áreas centrales y secundarias, la “racionalización” de los servicios administrativos y, a partir de la creación de la SA, la privatización de lo que quedara de la empresa. Más allá de las resistencias en diferentes sectores del gobierno (fundamentalmente del MOSP) y del SUPE, la llegada en enero de 1991 al Ministerio de

---

<sup>9</sup> Diario *El Cronista Comercial*. 12 de junio de 1990, Pág. 1.

<sup>10</sup> Diario *El Cronista Comercial*. 20 de diciembre de 1990, s/d.

<sup>11</sup> La propuesta de *Transformación Global de YPF* fue delegado en 1990 a una consultora internacional: McKinsey. Su 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: de un total de 51.000 empleados al finalizar 1990 se pasó a 7.500 tres años después, implicando una reducción de la nomina salarial de 51 millones de dólares a 17 millones a finales de 1993. Para un desarrollo de la relación entre “tecnocracia”, instituciones financieras internacionales y política petrolera en la Argentina de los noventa, ver Serrani (2010).

<sup>12</sup> Decreto N° 2278/90.

Economía de Domingo Cavallo, y el arribo en abril de ese año a la Secretaría de Energía del *compañero* de la Fundación Mediterránea, Carlos Bastos, fortalecieron el proyecto de Estenssoro (concediéndole al Interventor el año y medio de tiempo solicitado para completar el traspaso de YPF al sector privado).

Sin embargo, los realineamientos en el interior del gobierno menemista no daban respiro, emulando la velocidad y el vértigo del traspaso de los activos de la petrolera estatal a los empresarios del sector. En el seno mismo del gobierno, el Ministro del Interior José Luis Manzano lograba que el gabinete aprobara en agosto de 1991, un nuevo proyecto de transformación de la empresa, que implicaba desechar el anterior propugnado por Estenssoro. El nuevo proyecto de Manzano era una combinación del proyecto presentado por el diputado mendocino Antonio Cassia (ligado al SUPE) y el propuesto por la Consultora McKinsey. El proyecto proponía la reorganización de la propiedad de las acciones de la nueva SA: 51% permanecerían en manos del Estado Nacional, mientras un 39% pasarían a manos de los gobiernos provinciales y el restante 10% quedaría en manos de los trabajadores petroleros.

Hacia fines del '91, la nueva confrontación en torno a qué hacer con YPF estaba clara y los dos proyectos se trasladarían al Congreso: el de Manzano y el sindicato por un lado; el de Estenssoro por otro (con apoyo de las refinadoras líderes y las grandes empresas extranjeras que eran seducidas para entrar en el mercado local). Sin embargo, durante los primeros meses de 1992, la presión que ejercía el deterioro de las capacidades financieras estatales y la necesidad de conseguir recursos extra-presupuestarios mediante la venta de empresas públicas, llevó a que en el interior del gabinete menemista se conciliaran las posiciones antagónicas respecto a los dos proyectos (el de Manzano y el de Estenssoro). En ese sentido, el consenso logrado en el gabinete (y que fue volcado al proyecto final para la privatización de YPF) mantuvo inicialmente la distribución accionaria propuesta por Manzano. Sin embargo, esta misma versión final habilitaba a que en el corto plazo, el Estado Nacional conservara tan solo el 20% de las acciones, autorizando la transferencia del restante 80% del paquete accionario tanto a las provincias petroleras, como a los trabajadores mediante los “programa de propiedad participada” y al sector privado.

En este marco, las presiones sobre el Ministro Cavallo para resolver el desfinanciamiento del sistema previsional, precipitó la decisión de que rápidamente el Estado vendiera más del 50% del total de acciones de la petrolera, aun a costa (y a riesgo) de ceder el *management* de la misma a los futuros accionistas. A esta demanda, se le sumó el *lobby* de las provincias petroleras: Chubut, Mendoza, San Cruz y Neuquén, quienes comprometían apoyo político a la ley en el Congreso, a cambio de un rápido traspaso de una parte sustantiva del efectivo recaudado por la venta de YPF.

Luego de remediar los dos frentes internos (inyección de recursos al sistema previsional y transferencia de efectivo para el *lobby* provincial), Cavallo terminó valuando a la empresa en US\$ 7.000 millones<sup>13</sup>, que fue el precio de referencia con lo que se terminó privatizando YPF (luego de arduas sesiones en diputados, y a pesar de que la UCR, principal partido de la oposición, había logrado frustrar varias veces la sesión para aprobar el proyecto del Ejecutivo).

*La colusión entre privados. Acción corporativa y sus disputas frente a la concesiones de áreas centrales y marginales de YPF.*

La política de profundas transformaciones del mercado petrolero significó la apertura de una ventana de oportunidades de negocios con escaso riesgo para los agentes privados del sector. En este sentido, las pugnas entre las dos representaciones corporativas respecto a la política de enajenación de los activos de YPF rubricaron el desarrollo de los primeros años de desregulación sectorial (sobre todo en el período 1988-1991). Sin embargo, más allá de los enfrentamientos corporativos, la practicas de colusión entre los agentes privados del sector para quedare con los activos más importantes de la privatización de YPF permite inferir la magnitud del negocio como también captar la lógica y los mecanismos que adoptó el proceso de adjudicación de los yacimientos de YPF.

En efecto, el conjunto de los aspectos normativos de la política petrolera impulsada con fuerza por el menemismo apuntaba a desarticular el monopolio estatal (ya que hasta ese momento, todo el crudo extraído por sus empresas contratistas debía ser vendido a YPF) (Serrani, 2010). En este sentido, la Secretaría de Energía distribuía el crudo producido localmente entre las refinadoras privadas (y entre las propias de YPF), regulando los precios del crudo y de los derivados.

Este conjunto de regulaciones del mercado secundario del petrolero era lo que se conocía como “Mesa del Crudo”, y ponía de manifiesto, como ningún otro aspecto en este mercado, dos tipos de pujas a lo largo de la cadena industrial. Por un lado, motivaba la “competencia” por la fijación del precio del petróleo entre las empresas del *upstream* con aquellas que refinaban y/o vendían combustibles líquidos al público (*downstream*). Pero por otro lado, la configuración del mercado por la vía de estos mecanismos regulatorios, ponía en el centro de la escena al Estado mediando entre ambos segmentos de la cadena de producción.

Este ordenamiento fue lo que por muchos años reclamaron cambiar las principales empresas del *downstream*, con la intención de aumentar la libre disponibilidad del crudo (demanda que estructuraba gran parte de sus acciones institucionales y de *lobby*). Fundamentalmente, todas las empresas del mercado buscaban desarticular la presencia estatal que ordenaba, por un lado, el stock

---

<sup>13</sup> Diario *El Cronista Comercial*. 16 de abril de 1992, Pág. 2

de producción primaria necesario internamente y su distribución entre las refinadoras; por otro lado, la capacidad para fijar los precios de referencia y los impuestos en cada sector de la cadena. Sin embargo, sobre lo que no estaban de acuerdo era en cómo transformar la desregulación sectorial en nuevos mecanismos que, contradictoriamente, no perjudicaran sus propias cuotas de mercado y que, en la medida de lo posible, permitieran extender sus negocios.

Efectivamente, estas cuestiones reforzaban las pujas entre las corporaciones empresarias del sector, extendiéndose con mayor fuerza entre el lanzamiento de los Planes Olivos II<sup>14</sup> (fines de 1988) y la efectivización de la desregulación petrolera (enero de 1991). En este período, los enfrentamientos corporativos fueron verdaderamente feroces respecto a cómo implementar la adjudicación de las áreas centrales y marginales de YPF<sup>15</sup>.

Por aquel entonces, la representación corporativa, estaba organizada alrededor de dos cámaras, con diferentes intereses y objetivos.

Por un lado, la Cámara de Empresas Petroleras Argentinas (CEPA) estaba integrada por empresas de capital nacional que se desempeñaban, sobre todo, en las actividades del *upstream*. Entre las más importantes, se encontraban las firmas petroleras de los grupos económicos locales más relevantes del sector: Pérez Companc, Bidas, Astra, Pluspetrol, Tecpetrol. Estas empresas, históricamente se habían desempeñado como contratistas de YPF y habían experimentado un gran crecimiento a partir de la cesión de contratos de exploración y explotación desde 1977.

Por otro lado, la Cámara de la Industria del Petróleo (CIP) estaba mayoritariamente integrada por empresas que tenían una inserción en las actividades del *downstream*, muchas de capital extranjero. Entre las más importantes de esta corporación figuraban Esso, Shell, Amoco, Total, Occidental, Demimex; y otras empresas de capital nacional que por sus actividades en la cadena de producción, también agrupaban sus reclamos en esta cámara (Compañía General de Combustibles, Isaura, Astrasur, Sol Explotación de Petróleo, etc).

Las fuertes disidencias entre ambas se amplificaron hacia finales de la gestión radical, a la par de la acelerada asociación estatal-empresarial que proponía el Plan Olivos II (que continuó durante

---

<sup>14</sup> El objetivo principal de este plan petrolero, implementado durante el último año del radicalismo, era aumentar la producción de yacimientos concesionados al sector privado que se encontraban en explotación por YPF (para paliar la crisis energética que por esos días nuestro país padecía). Así este plan incrementaba los precios renegotiados en los contratos en 1983 para la producción excedente de los privados, tratando de acercar los precios pagados a los contratistas a los precios internacionales. Sin embargo, más allá de que el plan significaba un mecanismo de transferencia de ingresos extras a los contratistas de los nuevos yacimientos, la propiedad de los mismos seguía en control estatal.

<sup>15</sup> Tanto es así, que el ex Secretario de Energía y ex Presidente de YPF durante el alfonsinismo, Lapeña, declaraba a principios de 1989, que el comportamiento de las cámaras del sector parecía demostrar que lo que estaba en juego en la desregulación era “el reparto de un botín” (más que fomentar la sustentabilidad de un sector fundamental para el desarrollo económico del país. Citado en Kozulj y Bravo (1993: 93).

los primeros meses del menemismo) y la desregulación del sector. Ambas cámaras estaban de acuerdo en que las áreas marginales de YPF fueran operadas por las empresas de la CEPA. Sin embargo, no había consenso respecto de quienes participarían en las concesiones de las áreas centrales de YPF.

La propuesta inicial del gobierno radical planteaba que las áreas centrales serían reservadas a las empresas extranjeras más fuertes del mercado (y para aquellas extranjeras que aportaran tecnología de punta). Este plan petrolero fue impulsado por la CIP: Jacques Schraven, por aquel entonces presidente de la entidad y también de Shell en Argentina, anunciaba los pormenores del plan un mes antes de que el propio gobierno anunciara oficialmente su lanzamiento<sup>16</sup>. La CEPA, al mismo tiempo, rechazaba esta discriminación entre las distintas áreas, ya que de limitar su participación en las centrales, temían que los refinadores multinacionales llegaran a dominar el mercado a partir de integrarse verticalmente, situación que los dejaría en un posición desventajosa en el mediano plazo.

Efectivamente, las presiones corporativas sobre la Secretaría de Energía fueron mayores una vez que Menem sancionó el Decreto 1055/89 por el cual YPF quedaba encargada de seleccionar las áreas centrales en las que se asociaría para su explotación por recuperación asistida con socios del sector privado, a partir de concursos públicos internacionales.

En este marco, y bajo el formato de la internacionalización de los concursos públicos, parecía que la CIP lograba imponer sus condiciones. Schraven estaba convencido de que debía impedir que las empresas locales, históricamente contratistas de YPF, pudieran quedarse con la totalidad accionaria de las áreas centrales. Su argumento tenía sustento histórico suficiente para ser técnicamente convincente: las empresas nacionales carecían de la tecnología utilizada en el “primer mundo” y, al mismo tiempo, la experiencia de los últimos años demostraba que no garantizaban el cumplimiento de las obligaciones contractuales en materia de producción e inversión. En definitiva, la CIP planteaba que las empresas nacionales sólo pudieran asociarse con YPF en no más del 15% de las acciones. Por el otro lado, la CEPA, a través de su Presidente, Oscar Vicente (el Vicepresidente de Pérez Companc) también ejercía su presión sobre el gobierno menemista, reclamando que en los concursos públicos pudieran presentarse las firmas nacionales sin necesidad de asociarse con capitales extranjeros y sin límites de participación.

Finalmente, durante los primeros seis meses de 1990, la amplificación del discurso de la CIP se jugaba en la pulseada que el Secretario de Energía Aráoz tenía con el Ministro Dromi, y con el interventor de YPF, Pierro. Sin embargo, y más allá de la contundencia de los argumentos de la CIP

---

<sup>16</sup> Diario *El Cronista Comercial*, 17 de marzo de 1988, Pág. 4; Kozulj y Bravo, 1993: 93.

respecto a la necesidad de internacionalización del mercado, y de avanzar hacia la frontera tecnológica del “primer mundo” (invitando a las grandes petroleras a que invirtieran en el país), fue la propuesta de la CEPA la que prevaleció en los pliegos de los concursos públicos internacionales. El gerente de Licitaciones y Contratos de YPF, Domingo Sandoval (hombre de confianza de Pierro y por ende, de Dromi), fue quien incluyó en las cláusulas los pedidos de las petroleras locales (Verbitsky, 1991). A raíz de ellos, Aráoz, que tenía mejores vínculos con la CIP, intentó despedir a Sandoval, pero ya era muy tarde. Tres de los cuatro yacimientos terminaron siendo adjudicados a consorcios de empresas mixtas (nacionales y extranjeras)<sup>17</sup> y sin techo accionario para las locales.

Sin embargo, resulta cardinal reparar en una situación anecdótica pero que permite ilustrar con firmeza parte del entramado de relaciones colusivas que se dieron entre representantes del elenco estatal y los principales empresarios petroleros como así también entre los empresarios privados, que ayudan a comprender *cómo* se llevaron adelante las reformas en el sector.

A mediados de 1990, y a pesar de las fuertes disputas entre la CIP y la CEPA, se presentó un único consorcio de empresas al llamado a Concurso Público Internacional N° 14-277/90 convocado por el Decreto N° 1218/90 para el Área Central de YPF “Puesto Hernández” de la Provincia de Neuquén. Este consorcio, que resultó ganador, estaba representando por Shell y Pérez Companc, cuyo presidente y vicepresidente respectivamente, eran los presidentes de las dos principales cámaras empresarias, enfrentadas en sus concepciones respecto a cómo enajenar las áreas centrales de YPF.

Pero alterando toda previsibilidad de las reglas de juego imperantes al momento del llamado a concurso, el gobierno anuló la adjudicación mediante el Decreto 412/91<sup>18</sup>. Más allá de los motivos que hayan desencadenado tan drástica decisión presidencial, esta situación muestra la escasa coordinación entre las distintas áreas de gobierno que diseñaron la política de cesión de las áreas, al no poder anticipar “las respuestas del mercado” al llamado de los concursos públicos. En segundo lugar, la alteración arbitraria de las reglas de juego, incluso la anulación de la licitación invocando

---

<sup>17</sup> 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). El restante yacimiento, El Huemul (Santa Cruz), quedó en manos de Total Austral (de Francia).

<sup>18</sup> Entre las principales causas, el Decreto aducía que “*tales yacimientos constituyen los de mayor productividad del país y los de mayor posibilidad de incremento acelerado de la producción a través de técnicas modernas de recuperación*”, y “*que estas características de los yacimientos alentaban la expectativa de una nutrida concurrencia de oferentes, en particular para el Área Puesto Hernández*”, y “*que la presentación de una sola oferta para este yacimiento sesgó la posibilidad de una competencia que permita asegurar el éxito técnico y económico de la compulsión*”. Por ello, decidió anular el concurso, volver atrás con la adjudicación al consorcio ganador, y reconvocar la oferta pública. Verbitsky cree que “*una de las razones de la anulación fue el fastidio del gobierno por la locuacidad del entonces presidente de Shell, Jacques Schraven, quien se jactó en la publicación especializada Platts Oil Gram de aprovechar los precios de ocasión a los que vendía la Argentina*” (1991: 176).

condiciones que no estaban en el pliego de condiciones, produjo una intervención económica estatal de muy baja calidad institucional.

Esta “anécdota” presenta claramente una de las formas típicas de relación entre Estado y empresarios que se dio por esos años, y que permite comprender ciertas especificidades de las reformas en Argentina. Pero no solamente. Emerge del análisis de la trama de relaciones en el mercado petrolero, otra forma de articulación: el de las prácticas colusivas entre agentes privados. Sintéticamente, a pesar del cambio de reglas completamente arbitrario llevado adelante por el gobierno en esta licitación, ni la CIP ni la CEPA recurrieron a la justicia en pos de reclamar por los derechos de los privados, previamente adquiridos. A pesar de esta alteración en “la seguridad jurídica” de las empresas, las condiciones de acceso a la enajenación de activos de YPF, sumado a la política de apertura comercial y de fuertes barreras a la entrada en los distintos segmentos de la cadena productiva, sobre todo del *downstream*<sup>19</sup>, transformaban al sector en un productor de *cuasi rentas de privilegio* en base a inversiones con escaso riesgo y un mercado poco desafiante (Serrani, 2010).

#### *La colonización de YPF.*

Para culminar el análisis respecto al conjunto de prácticas de articulación-colusión entre funcionarios estatales y empresarios-representantes corporativos del sector, se vuelve relevante relacionar ciertas decisiones de políticas públicas con algunas trayectorias individuales que tuvieron una significativa importancia en la historia del conjunto de las transformaciones del sector.

Efectivamente, las trayectorias y los vínculos de ciertos funcionarios con los principales representantes del sector ayudan a explicar, por ejemplo, la trama de relaciones que originó el Plan McKinsey de privatización de la petrolera estatal (Serrani, 2010).

A la salida de Frigerio de YPF, Dromi logró imponer a un hombre de su confianza en la petrolera estatal. Pierro era un ingeniero con una reconocida trayectoria profesional en el campo energético nacional, y además contaba con una larga militancia en el justicialismo bonaerense. Luego de varios trabajos en el sector privado, llegó al Estado de la mano de Dromi como Secretario de Coordinación y Planificación del MOSP. Una vez en su cargo de interventor, y en plena ejecución del viaje por Estados Unidos donde promocionaron el “plan Dromi” para licitar las áreas centrales (plan contrario al del Secretario Aráoz), Pierro, por las cercanías con antiguos funcionarios de YPF,

---

<sup>19</sup> Sobre como el segmento *downstream* logró fijar una contundente serie de barreras a la entrada que volvió poco desafiante el mercado, véase Azpiazu (2003: 175).

ahora “del otro lado del mostrador”, contrató a McKinsey para que hiciera una primera propuesta de privatización de YPF.

En primer lugar, como resultado de ese viaje a Estados Unidos y del escándalo que concitó el cambio en las condiciones de los pliegos para las áreas centrales, renunció el Secretario de Energía, Aráoz. Rápidamente, ante el conflicto interno desatado por esta renuncia y el *affaire* de la promoción de las condiciones de las áreas en Estados Unidos, el Ministro de Economía González dejó a cargo de Energía a su Secretario de Empresas Públicas, Luis Prol, quien rápidamente contrató como su asesor a Daniel Montamat, que había sido el último presidente de YPF durante la gestión de Alfonsín (con una gestión proclive a la liberalización del mercado y a la total desregulación de los mecanismos de fijación de la oferta y los precios, además de que creía que YPF debía “transformarse en un empresa moderna”).

En segundo lugar, el reacomodamiento interno continuó luego de la renuncia de Secretario Aráoz. Pocos meses más tarde, también salía expulsado Pierro de YPF. Montamat, principal asesor de Prol, en conjunto con la CIP, y específicamente con el presidente de Shell<sup>20</sup>, fueron los que más impulsaron la llegada de un petrolero privado a YPF: José “Pepe” Estenssoro (Verbitsky, 1991).

No hay duda de que la privatización de YPF estuvo marcada por un claro proceso de “circulación pública-privada”: los pasajes desde importantes puestos del empresario para ocupar cargos en el aparato estatal y luego volver al sector privado permiten describir uno de los mecanismos a partir de los cuales las ideas y la cosmovisión neoliberal fueron impregnadas en el aparato estatal y, de alguna manera, permite explicar el conjunto de prácticas de transformación radical del sector petrolero en general, de la empresa estatal, en particular.

Efectivamente, con la llegada de varios representantes del empresariado y otros exponentes pro-reformas de mercado, el entramado de colonización estatal se iba conformando: para llevar a cabo la privatización de YPF, Prol vía Montamat impulsaban la llegada de un empresario privado a la presidencia; al mismo tiempo, Sánchez Zinny, quien había sido vicepresidente de YPF durante la gestión Montamat, era ahora el representante de McKinsey en Argentina. En última instancia, en los orígenes de la privatización de YPF, la “circulación pública-privada” y la colonización de los reductos estatales sellaron a fuego su destino.

---

<sup>20</sup> Diario *Clarín*. 8 de agosto de 1990, s/d. Incluso las crónicas de la época relatan que el puesto en YPF había sido ofrecido anteriormente al Presidente de la CEPA y Vicepresidente de Pérez Compagnon, Oscar Vicente (Diario *La Nación*. 18 de agosto de 1990, Pág. 10). Más allá de la fiabilidad de la nota periodística, lo que parece ser un dato es que el sucesor del interventor de YPF iba a ser un representante del sector privado. Desde el punto de vista de los agentes privados del sector, esta situación era más que comprensible: la privatización de YPF implicaba una transformación muy grande del mercado como para no participar desde adentro en su diseño e implementación.

Estenssoro era un petrolero boliviano, sobrino del ex presidente de aquel país Víctor Paz Estenssoro, que se naturalizó argentino durante la dictadura militar. Entre sus principales contactos se contaban María Julia Alsogaray, Ricardo Zinn, José Alfredo Martínez de Hoz, el embajador norteamericano Terence Todman, además de muchos empleados con alta jerarquía en las empresas extranjeras radicadas en el país.

Comenzó su carrera laboral en la gerencia de ventas de la Esso, y luego de un paso por varias empresas privadas<sup>21</sup>, trabajó durante 25 años en la compañía Hughes Tool<sup>22</sup>. En febrero de 1990 fundó junto a Nells León la empresa EPP, con un capital equivalente a 120 dólares (Verbitsky, 1991). Su nacimiento no era fortuito: a pesar de la nula experiencia en cualquier segmento del negocio petrolero, en enero de 1991, y con Estenssoro ya como presidente de YPF, el Ministro de Economía González le adjudicaba los derechos de explotación de dos áreas marginales de YPF (El Vinalar y Del Mosquito) a un consorcio encabezado por EPP.

Incluso al mismo momento de asumir al frente de YPF, Estenssoro estaba directamente vinculado con el capital privado, ya que ejercía un alto cargo directivo en una pequeña empresa refinadora, Sol Petróleo. Efectivamente, tal como asegura Verbitsky (1991: 181), *“por lo menos hasta el balance y memoria de 1989, Estenssoro era presidente del directorio de otra empresa, Sol Petróleo, creada en la década del 20 por el ingeniero Sol”*. La empresa se había mantenido durante muchos años sin una importante actividad en el sector: más que nada había sido utilizada para cotizar en Bolsa y llevar mediante la misma, otro tipos de actividades comerciales<sup>23</sup>.

El intenso proceso de colonización estatal desató un conjunto de relaciones “poco claras” entre algunos funcionarios estatales y ciertos representantes empresarios (o entre funcionarios estatales representantes empresarios). Estas relaciones ayudan a explicar porqué en determinado momento, y luego de una larga sucesión de presidentes de YPF entre 1988 y 1990 (que habían durado bastante poco en su cargo), Estenssoro lograba resistir las embestidas del SUPE, recibía un fuerte apoyo por parte de ciertos sectores del gobierno (incluyendo un apoyo implícito del Presidente a los sectores

---

<sup>21</sup> “Durante el gobierno de Isabel Perón fue asesor de Zinn, con quien integró la Fundación Jacques Perriaux (en homenaje al Ministro de Justicia de Lanusse, un ex niño prodigio que recitaba de memoria los libros de Ortega y Gasset), precursora de la Fundación Carlos Pellegrini. En la década del 70 figuró como director de Litho Formas SACIF, dedicada a las artes gráficas. Su Presidente era Eduardo Luis García, su Vicepresidente Federico Alzaga, y sus asesores el estudio Béccar Varela y la consultora Arthur Andersen & Co. Los otros directores eran Arturo Fauvety y Jorge Navarro Viola” (Verbitsky, 1991: 181).

<sup>22</sup> Diario *New York Times*. 5 de abril de 1995. <http://www.nytimes.com/1995/05/05/obituaries/jose-estenssoro-61-who-led-oil-privatization-in-argentina.html>

<sup>23</sup> Sol Petróleo recibía a precios seis veces inferiores a los de mercado los residuos petroquímicos que Petroquímica General Mosconi estaba obligada a devolver a YPF (Verbitsky, 1991: 181). Por otro lado, en el marco de las reformas estructurales pro-mercado, hacia finales de 1990 se dio el curioso caso del otorgamiento de fuertes subsidios a la exportación de solventes: la principal empresa beneficiaria de esos subsidios, que equivalían a 50 millones de dólares, era Sol Petróleo, empresa de la cual Estenssoro había sido director (Citado en Kozulj y Bravo, 1993: 170).

ligados al Ministro de Economía Cavallo, de quién dependía toda la política energética desde mediados de 1991 en adelante), como también de los máximos referentes del sector empresario.

En efecto, el sostenido proceso de colonización estatal logró potenciar prácticas colusivas sobre el Estado que hacen inteligible el proceso de instrumentación de las reformas estructurales de privatización, desregulación y apertura económica. En definitiva, el conjunto de prácticas de esta particular relación entre Estado y empresarios fueron las que consolidaron el principal proyecto de privatización de YPF: el Plan McKinsey.

En 1995, mientras viaja a Ecuador, Estenssoro tuvo un trágico accidente en avión que le costó la vida<sup>24</sup>. Esta situación precipitó la designación de un nuevo presidente de YPF, cuando nadie lo creía conveniente: el “éxito” de la gestión de Estenssoro había sido tal, que tanto desde los sectores empresarios como desde Economía consideraban su permanencia por tiempo indeterminado al frente de la petrolera más grande del país<sup>25</sup>. La defunción de Estenssoro golpeó en el corazón mismo de los negocios locales, no sólo porque presidía la mayor compañía del mercado local, con una facturación anual de 5.000 millones de dólares. Sino también porque, en el andamiaje institucional menemista, su figura representaba mucho más que la conducción de YPF.

Además de tener una vinculación íntima con el presidente Menem, era uno de los argentinos con más fácil llegada a los “despachos en Washington”. Por otro lado, tenía acceso a los organismos internacionales más reconocidos. Forjada en su anterior trayectoria socio laboral, Estenssoro tenía una *agenda* que le permitía al gobierno una directa llegada a muchos otros sectores de relevancia gubernamental, como el Departamento de Estado norteamericano y su embajada; o al *Council of America*, del cual era miembro por indicación de David Rockefeller.

En este sentido, la tragedia, y su inminente sucesión, imprimían un halo de desconfianza en el mercado petrolero, ya que la mayoría de las firmas (Shell, Esso, Total, Pérez Companc, Astra, Pluspetrol y Bridas) tenían negocios directos con YPF que el propio Estenssoro gestionaba personalmente.

Con celeridad, el directorio de YPF eligió por unanimidad el 6 de abril de 1995 a Nells León como presidente de la empresa y a Manuel Madanes como vicepresidente ejecutivo. Las designaciones se concretaron durante una reunión del directorio que se extendió por alrededor de tres horas, y en la cual también decidieron que Patricio Perkins asumiera como Director Titular. La

---

<sup>24</sup> En una funesta coincidencia, José Estenssoro fue el tercer alto dirigente de la petrolera que sufrió un accidente aéreo. El primero de ellos fue el 21 de noviembre de 1979, cuando el avión que traslada al Presidente de YPF Raúl Ondarts se estrelló en Tierra del Fuego. El segundo sucedió el 11 de abril de 1985, cuando el avión en el cual viajaba el director de la petrolera de aquel entonces, Ernesto Baca, caía en la provincia de Salta.

<sup>25</sup> Diario *Página/12*. 26 de junio de 1993, s/d.

conformación de línea principal de YPF duraría dos años, instancia en la cual se volvería a reunir la asamblea de accionistas para, entre otras cuestiones, volver a nombrar al *board* de la petrolera.

Pero, ¿quiénes serían los responsables de llevar adelante la dirección de la petrolera estatal en el período post Estenssoro?

Nells León había sido nombrado vicepresidente de YPF por Estenssoro en 1993, y se había desempeñado en el cargo durante todo ese período (1993-1995). Pero además, ambos habían sido socios anteriormente en el nacimiento de la ya citada empresa petrolera EPP. Por otro lado, el nuevo vicepresidente ejecutivo era un representante de un holding nacional importante, ya que se había desempeñado como director general entre 1976-1991 del Grupo Madanes, que incluía las firmas Aluar, Kicsa, Fate y Cincotta; además de haber sido accionista individual de Telefé, Radio Continental, y de otras compañías de televisión por cable en Argentina y en Brasil. Por último, Patricio Perkins también tenía una estrecha relación con Estenssoro, ya que fue su jefe durante más de diez años en Hughes Tool Company. La relación entre Estenssoro y Perkins había sido muy fluida durante el período en que el primero había estado al frente de YPF. Según varias fuentes de la época, Estenssoro había logrado para la empresa liderada por Perkins la provisión casi exclusiva de trépanos a la petrolera estatal, ya que “*cerca del 95 por ciento de la producción de Hughes fue adquirido por YPF, que se habría endeudado por 800 millones de dólares para pagar precios 250 por ciento mayores que los internacionales*” (Verbitsky, 1991: 181). Incluso, luego de que dejara la empresa, Perkins siguió asesorando al ex presidente de YPF durante toda su gestión<sup>26</sup>. Sin lugar a dudas, la continuidad de la gestión estaba asegurada en base a una doble conexión de sus sucesores: con Estenssoro por un lado; con los empresarios del sector, por otro.

En diciembre de 1996, YPF anunciaba que su presidente, Nells León, próximo a los 70 años, se retiraría del cargo a partir de la asamblea de accionistas de abril de 1997 (aunque seguiría siendo miembro del directorio de la petrolera). Como presidente fue nombrado Miguel Madanes, el vicepresidente ejecutivo de la empresa. Sin embargo, la asamblea también decidió que el próximo vicepresidente fuera Roberto Monti, presidente de Maxus Energy Company, la petrolera norteamericana que había comprado YPF durante la gestión de José Estenssoro. Este cambio no era menor: ahora la toma de decisiones estaba a cargo de Monti, y la presidencia pasaba a tener un carácter “más protocolar”.

En 1995, YPF le habían encomendado a Monti, (conocido en el ambiente como “un herrero nato”), la conducción de su brazo internacional en los Estados Unidos, la petrolera Maxus. YPF había comprado la compañía texana en 1995, a pesar de haber contado con cinco años de déficit en su

---

<sup>26</sup> Diario *La Nación*. 5 de abril de 1995, Pág. 4

haber. Contra todo pronóstico negativo, Monti implementó un plan de trabajo con el que consiguió que en 1996 la empresa alcanzara ventas superiores a los 700 millones de dólares, 17% más que el año anterior y con una ganancia neta de 10 millones, tras una pérdida de 130 millones en 1995<sup>27</sup>. Todo esto en base a recetas ya conocidas: racionalización del personal y sobreexplotación de la capacidad instalada.

La colonización sobre la línea directiva de YPF se terminó de cerrar cuando el presidente Monti, al renovar parte del elenco de conducción de la petrolera, capturaba al número dos de la estadounidense Amoco, Remigio Giacometti, para que ejerciera la vicepresidencia de una nueva área clave: producción y exploración<sup>28</sup>. De esta manera, la SA se preparaba para dar su paso final hacia la total transferencia al sector privado. En definitiva, la suerte de YPF estaba echada.

### **Articulación pública-privada y deterioro de las capacidades estatales a partir del sector petrolero.**

Para comprender el rumbo de la política sectorial, fue preciso ahondar en el conjunto de las prácticas de articulación entre funcionarios públicos y empresarios.

En este sentido, fue necesario además indagar sobre las capacidades estatales con que contaron el saliente gobierno de Alfonsín y el de Menem para desarrollar las intervenciones económicas que terminaron transformando morfológicamente el mercado. Efectivamente, había que “abrir esa caja negra” que es el Estado (Evans, Rueschmeyer y Skocpol, 1985) y transformar las capacidades financieras y técnico-administrativas en un objeto de análisis sociológico, para orientar hipótesis interpretativas acerca del itinerario del sector y de la evolución y el sentido de las políticas públicas (Skocpol, 1985). Lejos de aceptar la tesis respecto a la retirada del Estado del ordenamiento del sector, su constante participación fue tomada como un dato a ser analizado y, como propusiera Evans (1995), el análisis no reparó sobre *cuanta* intervención realizó el Estado, sino sobre el *tipo* de intervención y sus consecuencias en el desarrollo económico del sector.

En esta línea, las relaciones entre Estado y empresarios no fueron explicadas a partir de las capacidades estatales en tanto una “dimensión abstracta”, sino como producto de una relación negociada entre ambos (Sikkink, 1991; Weiss, 1998). Sin embargo, fue difícil constatar niveles de “cooperación” entre el sector público y los agentes privados para cumplir objetivos de rinde industrial, debido a la incapacidad de encontrar en el Estado *reductos de eficiencia burocrática*

---

<sup>27</sup> Diario *Clarín*. 6 de septiembre de 1996. <http://edant.clarin.com/diario/96/09/06/t-02101d.htm>

<sup>28</sup> Diario *Clarín*. 21 de noviembre de 1997.

(Weiss, 1998) que evitaran la formación e internalización de *cuasi rentas de privilegio* por parte de los agentes dominantes del sector (Serrani, 2010).

La consonancia entre el deterioro de las capacidades financieras hacia el final del alfonsinismo, el constante recambio de funcionarios, tanto en la petrolera estatal como en la Secretaria de Energía (producto de disputas sobre los programas de transformación del mercado), y el constante *lobby* empresario sobre el aparato estatal, permitieron explicar el desarrollo del Plan Olivos II y la consolidación de las políticas de asociación con los agentes privados para ampliar la magra producción petrolera. Los pormenores del Olivos II y la asociación pública-privada propuesta pueden ser leídas como el puntapié que les permitió a los petroleros dar un salto cualitativo en sus demandas y en su acción empresaria: del lobby individual a la presión corporativa. Este salto implicó cambiar los viejos planes de asociación con YPF (donde ésta tenía el monopolio sobre el petróleo producido) por la privatización directa de los más importantes activos estatales, a fin de disponer libremente de los recursos energéticos obtenidos (Serrani, 2010)

Más allá de las feroces disputas corporativas entre la CIP y la CEPA, entre las empresas nacionales y las extranjeras, para comprender el desarrollo del sector fue fundamental recalcar no sólo en el conjunto de prácticas de colusión entre los elencos estatales y los agentes privados que explican la orientación de la intervención estatal y los detalles de las reformas estructurales para el sector. También fue necesario dar cuenta que, al mismo tiempo que las luchas corporativas hacían mella en los contratos de las licitaciones para la enajenación de activos y reservas de YPF, las prácticas de colusión entre las firmas privadas explican la celeridad de la desmonopolización del mercado junto a su desregulación y apertura comercial.

En efecto, la configuración de las capacidades estatales con las que se desarrollaron las políticas petroleras pro-mercado no deben ser vistas solamente como un proceso de construcción hacia *adentro* del aparato estatal, sino entre el Estado y la fracción petrolera de la cúpula empresarial. Ahí donde varios autores ven necesario que se desarrollen relaciones de “cooperación” entre Estado y mercado para diseñar políticas industriales que favorezcan el desarrollo económico (Evans, 1995; Geddes, 1994; Sikkink, 1991; Weiss, 1998), el análisis del mercado petrolero muestra la conexión de un doble proceso, que impide analizar la evolución del sector sobre “aquellos a priori conceptuales”.

Por un lado, el conjunto de prácticas colusivas entre los elencos estatales y los empresarios en la política de enajenación de reservas y activos de YPF produjo un incremento de las cuotas de mercado de los actores que ya operaban en el sector (además de una transferencia neta de recursos en términos patrimoniales producto de su fuerte subvaluación). Estas relaciones de connivencia, complicidad o “solidaridad”, explícitas o implícitas, entre los funcionarios de la Secretaria de Energía

y del MOSP y los representantes del empresariado, permitieron mantener “acuerdos” respecto a la política oficial, impidiendo una distribución competitiva de cuotas de mercado y, re-regulando los mecanismos de fijación de precios y de constitución de la relación entre oferta y demanda de crudo, combustibles y derivados (Castellani y Serrani, 2010).

Pero por otro lado, las prácticas colusivas pública-privada y entre agentes privados, estuvieron apoyadas en la intensa y sostenida “circulación pública-privada” y en la colonización de los puestos directivos en la petrolera estatal (más que sobre la “cooperación” entre Estado y empresarios respecto a metas de rendimiento sectorial). Este proceso implicó la llegada de empresarios, representantes del empresariado o allegados afines a sus intereses a ocupar reductos estratégicos de YPF con la finalidad de, a partir de estas posiciones institucionales privilegiadas, hacer uso de esa influencia para sostener o defender los beneficios obtenidos por los empresarios. Al mismo tiempo, la colonización de YPF también se concretó a través de la articulación de intereses entre la tecnocracia de las consultoras internacionales, las instituciones financieras internacionales y la política petrolera diseñada para la firma estatal, a través de la diagramación del Plan de Transformación Global de YPF como también en la escandalosa subvaluación de reservas (que permitió a los privados adquirir yacimientos a menor valor del que deberían haber hecho)<sup>29</sup>.

En definitiva, el conjunto de prácticas de articulación pública-privada produjo un profundo deterioro de las capacidades estatales hacia finales de la gestión radical, en tanto la crisis financiera (de la deuda y la balanza comercial) seguían apremiando. El uso de los fondos de la privatización de YPF para solventar gastos corrientes (como el pago a los jubilados a través de los BOCONES) o incluso la disputa Dromi y Rapannelli respecto a cómo los privados pagarían los activos privatizados, refleja la nula sustentabilidad de la matriz petrolera de liberalización comercial para dinamizar otros procesos virtuosos de desarrollo en la económica doméstica (que se expandió a lo largo de la doble gestión del presidente Menem).

## **Bibliografía**

- Acuña, Carlos (1995): *La nueva matriz política en la Argentina*, Buenos Aires. Editorial Nueva Visión.
- Amsden, Alice (1991): “Diffusion of Development: The Late-Industrializing Model and Greater East Asia”. *The American Economic Review*, Vol. 81, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Third Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1991), pp. 282-286.
- Azpiazu, Daniel (1999): “La problemática (des-re) regulatoria en el ‘shock’ neoliberal de los años noventa”, en Azpiazu, Daniel (comp.): *La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo; la industria láctea, farmacéutica y automotriz*. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma/FLACSO.

---

<sup>29</sup>Si bien por una falta de espacio esta relación no ha sido desarrollada en su total magnitud en este trabajo, puede consultarse sin embargo en Serrani (2010).

- Bellini Claudio y Rougier, Marcelo (2008): *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Buenos Aires, editorial Manantial.
- Castellani, Ana (2009): *Estado, empresas y empresarios. La conformación de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires, Ed. Prometeo.
- Castellani, Ana y Serrani, Esteban (2010): “La persistencia de los ámbitos privilegiados de acumulación en la economía argentina. El caso del mercado de hidrocarburos entre 1977 y 1999”. En Revista *H-Industri@*, año 4, número 2, primer semestre.
- Chibber, Vivek (2003): *Locked in Place. State-Building and Late Industrialization in India*. Princeton, Princeton University Press.
- Evans, Peter (1995): *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, Princeton University Press.
- Evans, Peter, Dietrich Rueschmeyer and Theda Skocpol (1985): *Bringing the State back in*. New York, Cambridge University Press.
- Geddes, Barbara (1994): *Politician's Dilemma. Building state capacity in Latin America*. Berkeley, University of California Press.
- 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.
- Kozulj, Roberto y Bravo, Víctor (1993): *La política de desregulación petrolera argentina. Antecedentes e impactos*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Nochteff, Hugo (1994): “Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina”, en Daniel Azpiazu y Hugo Nochteff, *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política*. Buenos Aires: FLACSO.
- Rodrik, Dani (1995): “Las reformas a la política comercial e industrial en los países en desarrollo: una revisión de las teorías y datos recientes”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 35, No. 138 (Jul. - Sep., 1995), pp. 179-225.
- Rougier, Marcelo (2010): *Estudios sobre la industria argentina. Políticas de promoción y estrategias empresariales 2*. Buenos Aires. Editorial Lenguaje Claro.
- Schvarzer, Jorge (1979): “Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina”, *Economía de América Latina* (3), México.
- Skocpol, Theda (1985): “Bringing the State back in: Strategies in Analysis Current Research”, en Evans, Peter, Dietrich Rueschmeyer and Theda Skocpol (eds.). 1985. *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press.
- Serrani, Esteban (2010): “Reformas estructurales y conformación de ámbitos privilegiados de acumulación. El caso del mercado petrolero en Argentina (1988-1998)”. Tesis de Maestría en Investigación en Ciencias Sociales. UBA. Mimio.
- Sidicaro, Ricardo (2001): *La crisis del Estado y los actores políticos y socio-económicos en la Argentina (1989-2001)*. Buenos Aires, Libros del Rojas, UBA.
- Sidicaro, Ricardo (2002): *Los tres peronismos. Estado y poder económico. 1946-55 / 1973-76 / 1989-99*. Buenos Aires, Editorial Siglo XXI.
- Sikkink, Kathryn (1991): *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca, Cornell Studies in Political Economy.
- Verbtsky, Horacio (1991): *Robo para la corona. Los frutos prohibidos del árbol de la corrupción*. Buenos Aires, Editorial Planeta Argentina SAIC.
- Viguera, Aníbal (2000a): *La trama política de la apertura económica en la Argentina (1987-1996)*. Buenos Aires, Ediciones Al Margen / Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- Viguera, Aníbal (2000b): “Estado, empresarios y reformas económicas: en busca de una perspectiva analítica integradora”. Madrid, *Zona Abierta*, N° 90/91.
- Wade, Robert (1990): *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, Princeton University Press.
- Weiss, Linda (1998): *The Myth of the Powerless State*. Ithaca, Cornell University Press.