



Universidad Nacional de La Plata  
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación  
Secretaría de Posgrado

**Desarrollo y dependencia en disputa en la periferia  
suramericana: la renacionalización híbrida de YPF  
en Argentina (2012-2015)**

Julián Bilmes

Tesis para optar por el grado de Doctor en Ciencias Sociales

Directores: Dr. Gastón Ángel Varesi y Dr. Gabriel Esteban Merino

Co-Directora: Dra. Amanda Barrenengoa

La Plata, 9 de agosto de 2022

*La situación de la República Argentina es semejante a la de los demás países de Latinoamérica, que bregan por la consolidación de su economía y de su progreso moral y material. En esta organización económica, el petróleo desempeñará en lo futuro un papel trascendente, pues es el elemento indispensable para fomentar y proteger el crecimiento y desarrollo de la industria nacional [...] Es menester nacionalizar y resguardar por el Estado las fuentes de petróleo, sobre las cuales se cierne el propósito de acaparamiento de los sindicatos y trusts extranjeros: los gobiernos de los países de Sud América que para mantener la certidumbre de su futuro progreso así lo hagan, ejercitarán una alta previsión patriótica. (“El petróleo y la economía latinoamericana”, Enrique Mosconi, 1927)*

*El país ha acumulado amargas experiencias sobre el manejo desordenado e imprevisor de las riquezas naturales que forman parte del patrimonio del Estado. [...] A fin de evitar que se repita lo ocurrido con el suelo fiscal y conservar los beneficios del petróleo para el pueblo de la República, es menester organizar un régimen legal que consulte las exigencias del interés de la Nación, poniendo en manos del Estado el dominio efectivo de los yacimientos petrolíferos y confiriéndole el monopolio de su explotación y comercialización. (Mensaje al Congreso Nacional del Presidente Hipólito Yrigoyen, el 22 de octubre de 1929).*

*La política petrolera argentina ha de basarse en los mismos principios en que descansa toda la política económica: conservación absoluta de la soberanía argentina sobre la riqueza de nuestro subsuelo y explotación racional y científica por parte del Estado. (Discurso de Juan Domingo Perón el 13 de diciembre de 1947, con motivo del 40 aniversario del descubrimiento del petróleo nacional).*

*Dentro de la política de soberanía territorial y energética, sin duda la más importante fue la recuperación de YPF para el patrimonio nacional. [...] Fue la medida más importante que tomé durante mi segundo mandato. [...] surgía] entonces, como en ningún otro momento, la necesidad imperiosa de recuperar este instrumento estratégico de la economía. (Cristina Fernández de Kirchner, *Sinceramente*, p. 303).*

El 3 de junio de 1922 se creaba Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), primera petrolera estatal de Suramérica y segunda del mundo. Con motivo de su Centenario, vaya aquí un homenaje a aquella gesta en favor del desarrollo autónomo y soberano, en busca de romper con la condición periférica de nuestro país y región en el sistema mundial.

A lo largo de esta tesis se presentará su sinuoso y complejo recorrido histórico, y se centrará el análisis en su renacionalización híbrida, gestada 90 años después de su creación, el 16 de abril de 2012.

## Índice

<b>Resumen</b> .....	7
<b>Agradecimientos</b> .....	8
<b>Acrónimos y abreviaturas</b> .....	10
<b>Introducción</b> .....	12
Acerca del problema de investigación .....	12
Antecedentes e itinerario teórico-metodológico .....	16
Organización de la tesis.....	22
<b>Capítulo 1. Desarrollo y dependencia en disputa en la periferia suramericana: coordenadas teóricas, históricas, epistémicas y metodológicas</b> .....	26
1.1. Introducción .....	26
1.2. Recorrido histórico y conceptual.....	28
1.2.1. Desarrollo en cuestión: periferia, industrialización y Estado empresario .....	28
1.2.2. Radicalización política, dependencia y liberación .....	33
1.2.3. Nuevos aportes ante la reestructuración capitalista mundial.....	38
1.2.4. Geopolítica, integración regional y transición del sistema mundial.....	45
1.2.5. Suramérica ante el giro nacional-popular en el siglo XXI .....	51
1.2.6. Contribuciones y debates en torno a los modelos de desarrollo.....	57
1.3. Acerca del marco teórico y epistémico de la investigación .....	63
1.4. Acerca de la estrategia metodológica.....	72
<b>Capítulo 2. Circuito productivo hidrocarburífero: territorio, mapa de actores y puja por el excedente</b> .....	77
2.1. Introducción .....	77
2.2. Acerca de la producción hidrocarburífera mundial.....	77
2.3. Circuito productivo hidrocarburífero argentino .....	82
2.3.1. Despliegue territorial .....	83
2.3.2. Coordenadas socioeconómicas y reglas de juego.....	88
2.4. Tipología de agentes socioeconómicos del circuito .....	96
2.4.1. Segmento <i>upstream</i> .....	98
2.4.2. Segmento <i>midstream</i> .....	101
2.4.3. Segmento <i>downstream</i> .....	104
2.4.4. Instituciones científico-tecnológicas y universidades .....	106
2.4.5. Fuerza de trabajo .....	108
2.5. Puja por el excedente.....	110

2.5.1. Breves consideraciones teóricas .....	110
2.5.2. Apropiación del excedente en Argentina: general y por sectores .....	111
2.5.3. Apropiación de la renta hidrocarburífera.....	114
<b>Capítulo 3. Modelo de desarrollo, rol de YPF y tensiones entre orientaciones estratégicas.....</b>	<b>120</b>
3.1. Introducción .....	120
3.2. ¿Por qué se renacionalizó YPF?.....	121
3.2.1. Restricción externa .....	121
3.2.2. Déficit energético .....	123
3.2.3. Política energética neodesarrollista .....	127
3.2.4. Rol de Repsol-YPF .....	133
3.3. Renacionalización híbrida de YPF .....	134
3.4. Apuesta por Vaca Muerta.....	140
3.5. Tensiones entre orientaciones estratégicas.....	144
3.5.1. Nuevo rol empresario y emprendedor del Estado .....	144
3.5.2. “Sintonía fina” y giro pro-mercados.....	149
3.6. Los otros también juegan: acerca de las relaciones de fuerzas .....	157
3.7. Desempeño de YPF renacionalizada.....	162
3.8. Política industrial relativa a YPF y los hidrocarburos .....	168
3.8.1. Diseño y objetivos .....	168
3.8.2. Resultados: alcances y limitaciones .....	173
<b>Capítulo 4. Concepciones en pugna.....</b>	<b>184</b>
4.1. Introducción .....	184
4.2. Estrategia político-económica y rol de YPF .....	184
4.2.1. Recomponer el Estado, apostar a la burguesía nacional, argentinizar YPF .....	186
4.2.2. “Primavera” kirchnerista, desgaste del modelo y renacionalización de YPF.....	195
4.3. Acerca del modelo empresarial de la renacionalizada YPF .....	203
4.4. Hidrocarburos: recursos estratégicos o (¿y?) <i>commodities</i> .....	211
<b>Capítulo 5. Vaca Muerta y los hidrocarburos no convencionales en disputa .....</b>	<b>220</b>
5.1. Introducción .....	220
5.2. Los hidrocarburos no convencionales en la trama geopolítica mundial .....	220
5.3. <i>Boom</i> de Vaca Muerta e intereses en pugna.....	227
5.3.1. Auge de la formación, cuestionamientos y la estrategia de Repsol-YPF.....	227
5.3.2. YPF renacionalizada: entre Estados Unidos, Europa, China y Rusia .....	234

5.3.3. Mapa de poder .....	242
5.4. ¿Desarrollo autónomo o dependiente? .....	246
<b>Conclusiones</b> .....	252
La cuestión del nombre: renacionalización híbrida de YPF .....	253
Ruptura posneoliberal y autonomía estatal .....	254
Modelo de desarrollo y tensiones entre orientaciones estratégicas .....	256
Situación y relaciones de fuerzas .....	260
Desempeño de la renacionalizada YPF y política industrial .....	262
Incidencia en el circuito productivo y captación de renta .....	266
Concepciones en pugna .....	269
Vaca Muerta y los hidrocarburos no convencionales en disputa .....	271
Reflexiones epistémicas .....	275
<b>Bibliografía</b> .....	277
<b>Fuentes</b> .....	299

## Índice de gráficos, mapas, ilustraciones y tablas

### Lista de gráficos

<b>Gráfico N° 1.</b> Argentina. Distribución territorial de la extracción de petróleo y gas. Año 2015.....	85
<b>Gráfico N° 2.</b> Evolución del precio del petróleo (WTI y por cuenca), 2006-2015.....	95
<b>Gráfico N° 3.</b> Distribución de las principales empresas extractivas de petróleo y gas en Argentina. Año 2015.....	99
<b>Gráfico N° 4.</b> Distribución de las principales empresas del <i>downstream</i> en Argentina. Año 2015.....	106
<b>Gráficos N° 5 y 6.</b> Apropiación de la renta hidrocarburífera argentina, 2010-2015.....	115-116
<b>Gráficos N° 7 y 8.</b> Apropiación de la renta hidrocarburífera argentina por empresas extractivas y niveles de producción, 2010-2015.....	118
<b>Gráfico N° 9.</b> Evolución de los principales componentes del balance cambiario argentino, 2003-2015.....	122
<b>Gráfico N° 10.</b> Saldo de la balanza comercial energética argentina e importación de combustibles, 2002-2015 (millones de dólares).....	124
<b>Gráfico N° 11.</b> Composición de la matriz energética argentina. Año 2012.....	125
<b>Gráfico N° 12.</b> Extracción y exportación de petróleo crudo en Argentina, 1989-2011 (en miles de m <sup>3</sup> ).....	126

<b>Gráfico N° 13.</b> Extracción, exportación e importación de gas natural en Argentina, 1989-2011 (en millones de m <sup>3</sup> ).....	126
<b>Gráfico N° 14.</b> Representación de accesibilidad y costos del petróleo y gas según tipo.....	141
<b>Gráfico N° 15.</b> Representación de la extracción hidrocarburífera según tipo de yacimiento.....	143
<b>Gráfico N° 16.</b> Extracción de petróleo según tipo en Argentina, 2012-2015.....	165
<b>Gráfico N° 17.</b> Extracción de gas natural según tipo en Argentina, 2012-2015.....	165
<b>Gráfico N° 18.</b> Extracción de petróleo y gas en Vaca Muerta, 2010-2017.....	166
<b>Gráfico N° 19.</b> Cantidad de fracturas en Vaca Muerta, 2012-2015.....	166
<b>Gráfico N° 20.</b> Principales indicadores y magnitudes del Programa Sustenta.....	174
<b>Gráfico N° 21.</b> Principales indicadores y magnitudes de Y-TEC.....	181
<b>Gráfico N° 22.</b> Estimación de beneficios económicos potenciales de Vaca Muerta.....	229
<b>Gráfico N° 23.</b> Distribución de las concesiones de explotación hidrocarburífera en Vaca Muerta. Año 2015.....	243

### **Lista de mapas**

<b>Mapa N° 1.</b> Cuencas sedimentarias de Argentina.....	84
<b>Mapa N° 2.</b> Transporte de petróleo crudo, productos derivados, sistema de gasoductos troncales, refinerías y plantas regasificadoras de la Argentina. Año 2015.....	87
<b>Mapa N° 3.</b> Distribución de las actividades del transporte y distribución de gas natural. Año 2010.....	104
<b>Mapa N° 4.</b> Potencial científico-tecnológico en el circuito hidrocarburífero e instituciones relevantes, según provincia. Año 2015.....	108
<b>Mapa N° 5.</b> Formación geológica Vaca Muerta (proporción real y ampliada).....	228

### **Lista de ilustraciones**

<b>Imagen N° 1.</b> Representación del rol histórico de YPF para el desarrollo productivo y territorial del país.....	89
<b>Imagen N° 2.</b> Representación gubernamental de la campaña por la renacionalización de YPF.....	136

### **Lista de tablas**

<b>Tabla N° 1.</b> Participación de YPF en empresas del circuito hidrocarburífero y rubros vinculados. Año 2015.....	97
--	----

## Resumen

Se busca indagar, analizar y dar cuenta de las disputas por el desarrollo y la autonomía nacional en Argentina a través del caso de la renacionalización parcial (denominada aquí como *híbrida*) de la histórica petrolera de bandera argentina, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), en abril de 2012. Se pone en juego un abordaje multiescalar y multidimensional de esta apuesta rupturista por parte de uno de los gobiernos del giro nacional-popular que tuvo lugar en la primera década y media del siglo XXI en la región suramericana, con un recorte temporal que llega hasta la finalización del ciclo de gobiernos kirchneristas, en diciembre de 2015. En primer lugar, se realiza un recorrido histórico y conceptual introductorio por el campo problemático del desarrollo y la dependencia en la periferia suramericana, en pos de situar y contextualizar el problema de investigación, a la par que presentar un mapeo introductorio y articulado de aportes teóricos provenientes de un conjunto de escuelas o perspectivas intelectuales. En una segunda instancia, se abordan las dinámicas y la configuración (tanto territorial como socioeconómica) del circuito productivo hidrocarburífero argentino, en la escala subnacional, en pos de mapear sus actores dominantes y analizar los procesos de apropiación del excedente. En tercer lugar, se examina, en la escala nacional, el rol de YPF y el carácter de su renacionalización híbrida en el modelo de desarrollo kirchnerista, en el marco de las características, tensiones y límites del patrón de acumulación neodesarrollista desplegado desde 2002 hasta 2015. En cuarto término, se indaga en las concepciones en pugna acerca del desarrollo y la dependencia que subyacen a la renacionalización de la petrolera de bandera en una serie de aspectos considerados de relevancia. Por último, en la escala local, se examina la disputa sobre la estratégica formación Vaca Muerta, en la trama global de los hidrocarburos no convencionales, y los impactos multidimensionales de su desarrollo. De modo de poder abordar los distintos aspectos de la investigación, la estrategia metodológica se vale de herramientas cualitativas y cuantitativas, bajo un enfoque mixto, o multi-método, y un diseño flexible, en función de los requerimientos de los distintos objetivos. Se vale principalmente de análisis de documentos e informes, datos e indicadores socioeconómicos, noticias de diarios y tanques de pensamiento, apelando también a entrevistas a informantes clave, fuentes testimoniales y discursos.

**Palabras clave:** Nacionalización – Autonomía – Soberanía – Modelo de desarrollo – Hidrocarburos – Kirchnerismo.

## Agradecimientos

A Gastón Varesi, Amanda Barrenengoa y Gabriel Merino, el equipo de dirección de esta tesis, por la lectura minuciosa, las devoluciones, críticas, comentarios y sugerencias, el intercambio y el apoyo constante para que esta tesis pudiera ser realidad.

Al CONICET, el Estado y el pueblo argentino por financiar esta investigación a través de una beca doctoral.

Al Doctorado en Ciencias Sociales de la FaHCE-UNLP por hacer posible esta tesis, y a los y las colegas que lo sostienen. Al CISH, el IdIHCS, el Departamento de Sociología, la FaHCE y la UNLP, por hacer posible esta investigación y mi labor académica en general. A los y las colegas de esos ámbitos por todos los momentos y espacios compartidos.

A los y las docentes de los Talleres de Tesis del Doctorado: Mora González Canosa, Nayla Pis Diez, Sebastián Benítez Larghi, Sabrina Calandrón, Nicolás Welschinger y la misma Amanda, y a los y las compañeros/as de cursada de esos talleres, por sus lecturas, comentarios, críticas y sugerencias a versiones previas de la tesis.

A Luis Adriani, por su pormenorizada lectura y comentarios en el coloquio de cierre del Taller de Tesis II.

A Aníbal Viguera, por su valioso apoyo y guía en los inicios de este trayecto.

A los entrevistados para esta tesis: Alberto Keitelman, Roberto Salvarezza, Julio De Vido, Nicolás Arceo, Roberto Baratta, Eduardo Dvorkin, Enrique Martínez, Guillermo Moreno y Mario Sosa, por su tiempo y disposición para brindar sus valiosos testimonios. También a todos/as aquellos/as que me brindaron información y referencias de todo tipo para las diferentes instancias de esta investigación.

A Soledad Stoessel, por su ayuda para realizar la estancia de investigación en Bolivia y a los y las colegas y compañeros/as que me alojaron tan cálidamente en el Centro de Investigaciones Sociales de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional allá en 2019.

A los y las colegas con los que compartimos la búsqueda por hacer investigación científica comprometida con nuestro pueblo y nuestra nación en distintos espacios académicos en los que tengo el gran gusto de participar y en los cuales aprendemos, nos formamos y apostamos a la construcción colectiva, crítica y comprometida del conocimiento.

A la Cátedra Libre “Ciencia, Política y Sociedad. Contribuciones a un pensamiento latinoamericano” de la UNLP, la Revista Ciencia, Tecnología y Política (UNLP) y la Red de Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Sociedad (Red PLACTS). En particular, a mi tío Gabriel Bilmes por invitarme a estos espacios y por ayudarme a pensar en

cómo encarar esta tesis, a Leandro Andrini por su apoyo y el vínculo con la Agencia Paco Urondo (a esta agencia, y Quique de la Calle en particular, por publicar la serie de entrevistas y notas sobre desafíos del desarrollo nacional autónomo y soberano), a Santiago Liaudat, Andrés Carbel, Julián Carrera, Marcela Fushimi y el resto de compañeros/as.

A mis compañeros/as del Proyecto de Investigación sobre geopolítica y sistema mundial del CIG-IdIHCS-FaHCE-UNLP. A su director, Gabriel Merino, por sus aportes e invitarme a espacios tan enriquecedores como el Grupo de Trabajo “China y el mapa del poder mundial” de CLACSO, el equipo “China en el (des)orden mundial” del Instituto Tricontinental de Investigación Social y el Grupo Geopolítica y Economía desde el Sur Global. A Juan Cruz Margueliche, por el apoyo y la calidez, Héctor Dupuy y el resto de los/as compañeros/as del PID y de todos esos espacios académicos comprometidos.

A Juan Cisilino, por la amistad y el acompañamiento en llevar juntos este proceso de ser becarios del CONICET, doctorarse y hacer una tesis de doctorado, y por invitarme a –y construir en conjunto– espacios malvineros como el Equipo de Investigación sobre la Cuestión Malvinas (EdICMA-Instituto Malvinas de la UNLP), la Red de Investigadores de la Cuestión Malvinas (RedICMa) y la Revista Malvinas en Cuestión (UNLP-UNTDF). A los y las colegas de estos espacios, con quienes compartimos la pasión por la soberanía nacional.

A los y las compañeros/as de Sociología de la FaHCE, del Doctorado y de la militancia con quienes compartí caminos, proyectos y anhelos.

A Pilar Alí Brouchoud y Daiana Melón, por los valiosos intercambios académicos y referencias de distinta índole.

A Amanda, por su amistad, su afectivo apoyo en los momentos de zozobra de este camino, sus aportes como codirectora de esta tesis y los intercambios acerca del cómo y para qué de esta labor que nos toca atravesar.

A mis amigos Jonathan Prueger y Olmo Masini, con quienes compartimos búsquedas intelectuales y proyectos en común, y al equipo de la divagación, muy grato quehacer que supo despejarme una cabeza por momentos muy limada por esta tesis.

A Sofí, por su contención en momentos de crisis y sus sabios consejos.

A todos/as mis amigos/as: del colegio, de la militancia, de la docencia, de la investigación y de la vida, por las risas y su afecto tan valioso.

A mis viejos, Pablo y Patricia, por compartir, apoyarme y acompañarme siempre en mis proyectos, y por todo el amor. A Igna y a Pili, por bancarme en las buenas y en las malas. A mi familia paterna y materna, por el apoyo y el afecto. Y a Sol, por todo el amor, el apoyo y el acompañamiento a todo nivel.

## Acrónimos y abreviaturas

- BCRA: Banco Central de la República Argentina.
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.
- BTU: siglas en inglés de la unidad térmica británica, la unidad de medida estándar del gas natural.
- CAPIPE: Cámara Argentina de Proveedores para la Industria Petro-Energética.
- CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.
- CEPAL: Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas.
- CIADI: Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones del Banco Mundial.
- CFK: Cristina Fernández de Kirchner.
- CGV: Cadenas Globales de Valor.
- CNOOC: China National Offshore Oil Corporation.
- CONICET: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.
- CPN: Compañías Petroleras Nacionales.
- CyT: ciencia y tecnología.
- EIA: Administración de Información de Energía de los Estados Unidos, según sus siglas en inglés.
- ENARSA: Energía Argentina S.A.
- EUA: Estados Unidos de América.
- GLP: gas licuado de petróleo.
- GNC: gas natural comprimido.
- GNL: gas natural licuado.
- GyP: Gas y Petróleo del Neuquén S.A.
- HCNC: Hidrocarburos no convencionales (*shale* y *tight*, entre otros).
- INTI: Instituto Nacional de Tecnología Industrial.
- IAPG: Instituto Argentino del Petróleo y el Gas.
- ISI: industrialización sustitutiva de importaciones.
- ITBA: Instituto Tecnológico de Buenos Aires.
- I+D: Investigación y desarrollo.
- MBTU: miles de BTU.
- MERCOSUR: Mercado Común del Sur.
- MBOE/d: miles de barriles de petróleo equivalentes por día.
- MMBTU: millones de BTU.
- OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- OETEC: Observatorio de la Energía, Tecnología e Infraestructura para el Desarrollo.
- OFEPHI: Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos.
- OMC: Organización Mundial del Comercio.
- ONG: Organizaciones No Gubernamentales.
- OPEP: Organización de Países Exportadores de Petróleo.

- OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte.
- PAE: Pan American Energy.
- PBI: Producto Bruto Interno.
- PDVSA: Petróleos de Venezuela S.A.
- PEMEX: Petróleos Mexicanos.
- PETROBRAS: Petróleo Brasileiro S.A.
- PLACTED: Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Desarrollo.
- PYMES: pequeñas y medianas empresas.
- RRII: Relaciones Internacionales.
- S.A.: Sociedad Anónima.
- S.E.: Sociedad del Estado.
- TBI: Tratados Bilaterales de Inversión.
- TGN: Transportadora de Gas del Norte.
- TGS: Transportadora de Gas del Sur.
- TRE: tasa de retorno energético.
- UGTEP: Programa para el Compromiso Técnico en Gas no Convencional (por sus siglas en inglés, denominada previamente como Iniciativa Global de Gas de Esquisto)
- UIA: Unión Industrial Argentina.
- UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas.
- URSS: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.
- UUNN: Universidades Nacionales.
- TCF: billones de pies cúbicos, volumen de medida del gas natural utilizado en EUA.
- WTI: West Texas Intermediate, corriente de crudo producido en Texas y el sur de Oklahoma, utilizado como punto de referencia en la fijación de precios del petróleo.
- YPF: Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.A.
- YPFB: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.
- Y-TEC: YPF-Tecnología S.A.

## **Introducción**

El tema de esta investigación se centra en la disputa por el desarrollo y la autonomía en la periferia suramericana. De modo de poder recortar y delimitar el mismo, a fin de hacerlo observable e investigable empíricamente, se ha optado por seleccionar como caso una apuesta rupturista por parte de uno de los gobiernos del giro nacional-popular que tuvo lugar en la primera década del siglo XXI en la región. Es por ello que se construyó el problema de esta investigación en torno al caso de la renacionalización parcial (denominada aquí como *híbrida*) de la histórica petrolera de bandera argentina, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). El período bajo estudio abarca desde la implementación de esta medida, en abril de 2012, bajo el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, hasta la finalización del mismo, en diciembre de 2015.

Si bien la tesis parte (de) y se apoya (sobre) elaboraciones teóricas en base a distintas experiencias históricas que apostaron por el desarrollo autónomo, se ha buscado situar la investigación en tiempos contemporáneos, ante la transición histórico-espacial mundial que tiene lugar en este siglo XXI en ciernes. La misma obedece a un conjunto de crisis y reconfiguraciones del sistema mundial moderno/colonial capitalista, bajo su presente fase globalizada y neoliberal. Se busca desplegar aquí un abordaje multiescalar y multidimensional a los fines de indagar, analizar y dar cuenta de las disputas por el desarrollo y la autonomía nacional en Argentina a través del caso de la renacionalización híbrida de YPF, llevada a cabo bajo el último gobierno kirchnerista.

### **Acerca del problema de investigación**

El 16 de abril de 2012, la entonces presidenta argentina Cristina Fernández de Kirchner (CFK) anunciaba la intervención estatal en la histórica empresa petrolera nacional, YPF, junto con el envío a la Legislatura de un proyecto de ley de “Soberanía Hidrocarburífera”, que sería votado por amplia mayoría. La Ley N° 26.741/12 declaraba de interés público el logro del autoabastecimiento energético, y de utilidad pública y sujeto a expropiación el 51% del capital accionario de YPF (perteneciente a la empresa española Repsol), sosteniendo su carácter de Sociedad Anónima pero ahora bajo dirección estatal, de acuerdo a un paradigma mixto que se diferenciaba tanto del estatal clásico de mediados de siglo XX como del neoliberal precedente (Sabbatella, 2012; Bilmes, 2017).

El gobierno de CFK aprovechaba el capital político que había conseguido en las elecciones presidenciales de octubre de 2011, en donde se impuso por el 54% de los votos, avanzando en una de las últimas transformaciones estructurales de signo posneoliberal del ciclo de gobiernos kirchneristas, de las más sentidas y reivindicadas en todo ese período.<sup>1</sup> Esta representaba una apuesta por superar uno de los flancos por ese entonces más débiles del patrón de acumulación desplegado en la posconvertibilidad: la llamada “crisis energética”. La misma radicaba en las trabas que se hicieron presentes en cuanto a autoabastecimiento energético, dada la muy baja inversión de las empresas del sector y la declinación del rendimiento de los yacimientos hidrocarburíferos, a la par que crecía la demanda de energía producto del fuerte crecimiento económico, por lo que esta brecha buscó ser saldada mediante importaciones de combustibles (Pérez Roig, 2016; Kulfas, 2016). Tal déficit energético impactaba, a su vez, en la reaparición de la denominada “restricción externa”, o escasez de divisas, la cual se ha señalado como el problema macroeconómico más importante de la historia del país (Abeles et al., 2012; Wainer y Belloni, 2017). YPF constituía entonces la empresa más grande del país, detentando una posición de relevancia en el sector hidrocarburífero (el cual representaba casi el 90% del suministro energético primario nacional) y teniendo presencia y vinculaciones con diversos sectores y rubros de la economía.

La apuesta gubernamental que sustentó la expropiación de YPF consistió en recuperar el autoabastecimiento energético por medio de la explotación de hidrocarburos no convencionales (tales como petróleo y gas de esquisto, o *shale*, de formaciones compactas, o *tight*, arenas bituminosas, principalmente y entre otros), en base al *boom* de Vaca Muerta, formación geológica ubicada en la Cuenca Neuquina. Esta formación ha sido considerada como segundo mayor reservorio mundial de gas no convencional y cuarto en petróleo no convencional por las agencias energéticas internacionales, ubicando al país en el tercer lugar a nivel mundial en este tipo de recursos, luego de los Estados Unidos de América (EUA) y China (Bertinat et al., 2014; Elorza et al., 2015; Scandizzo, 2016).

En una etapa de “primavera” del ciclo de gobiernos kirchneristas, en donde había tomado fuerza el discurso difundido por las fuerzas oficialistas en torno a la “profundización” del proyecto político que vendría luego de la victoria de 2011, esta medida despertó grandes expectativas, siendo interpretada como una recuperación del patrimonio nacional, al haber representado YPF una expresión de soberanía durante gran parte del siglo XX. Sin embargo, no son ajenos los hidrocarburos a ciertas características de la estructura económica argentina

---

<sup>1</sup> En base a su gran impacto tanto económico como político y simbólico, la ex presidenta la define como la

que vulneran la posibilidad de determinar políticas independientes y soberanas: nos referimos a los elevados niveles de concentración y extranjerización económica, profundizado ello en las últimas décadas a nivel de la cúpula económica, e incrementándose así el poder del que disponen las empresas transnacionales para imponer condicionamientos estructurales al Estado nacional, en una puja por definir los parámetros centrales del proceso de acumulación (Varesi, 2013a; Gaggero et al., 2014; Schorr, 2017).

El caso de YPF evidencia también la visión del desarrollo y la autonomía nacional que sustentaba el ciclo de gobiernos kirchneristas, los que apostaron hacia 2006-2008 por la frustrada “argentinización” de la compañía, a través del ingreso del grupo Petersen –supuesto representante de una “burguesía nacional” que pudiera motorizar el desarrollo productivo–, y avanzaron ya en 2012 en su renacionalización cuando no hubo más margen, dada la depredación que había realizado la compañía española Repsol al frente de YPF.

Definimos entonces nuestro problema de investigación en torno al análisis de las disputas por el desarrollo y la autonomía nacional en Argentina a través de la renacionalización de YPF, bajo el último gobierno kirchnerista. En cuanto a los objetivos específicos, se define, en primer lugar, examinar el carácter de la nacionalización de YPF y las políticas públicas ligadas al sector hidrocarburífero en el marco del modelo de desarrollo del último gobierno kirchnerista. En segundo lugar, se apunta a indagar y dar cuenta del mapa de actores y la puja por el excedente en el circuito productivo hidrocarburífero argentino. Como tercer objetivo específico, se busca examinar la disputa geoestratégica sobre Vaca Muerta en la trama global de los hidrocarburos no convencionales y los impactos multidimensionales de su desarrollo. En cuarto y último lugar, se apunta a indagar en las tensiones del patrón de acumulación neodesarrollista y las disputas en torno al modelo de desarrollo kirchnerista a través del caso de la renacionalización de YPF.

Se han formulado una serie de interrogantes para guiar nuestra investigación, los cuales apuntaron a focalizar en ciertos aspectos del problema, aunque sin excluir la exploración y el descubrimiento de otras aristas. En primer lugar, nos hemos preguntado, en términos generales, cómo se configuraron las disputas por el desarrollo autónomo nacional bajo el kirchnerismo a través del caso de YPF y su renacionalización parcial. Yendo a los interrogantes específicos, luego, nos preguntamos: a) ¿qué tipo de nacionalización constituyó la expropiación y recuperación del control estatal sobre YPF? ¿Qué rol jugó esta en el modelo de desarrollo kirchnerista y en el patrón de acumulación neodesarrollista?; b) ¿Cómo impactó la renacionalización de YPF sobre la distribución del excedente y la renta hidrocarburífera? ¿En qué medida se logró aumentar la presencia de YPF en los distintos

segmentos del circuito productivo? ¿Qué efectos generó la mayor presencia de YPF en tal circuito en términos de regulación, control y planificación estatal de un sector oligopólico y extranjerizado?; c) ¿Qué rol jugó la disputa geoestratégica sobre Vaca Muerta en la renacionalización de YPF? ¿Qué tipo de desarrollo tuvo la formación geológica entre 2012 y 2015 y qué impactos produjo?; d) ¿Qué tensiones se advierten en cuanto al patrón de acumulación y al modelo de desarrollo a través del caso de YPF y su renacionalización?

En cuanto a la relevancia social de la investigación, entendemos que se trata de un tema estratégico para nuestro país. Dado que esta investigación ha sido financiada por un organismo científico-tecnológico del Estado nacional argentino (el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas –CONICET–) a través de una beca doctoral, se ha buscado definir el problema a investigar en función de los intereses nacionales de ese Estado, uno de los cuales constituye el desafío de romper con su condición periférica y dependiente en este sistema mundial inherentemente polarizante y desigual. Se busca distanciar el abordaje de una concepción científicista tan vigente en las academias de las periferias, que concibe a la Ciencia como un conocimiento universal, absoluto, neutral y objetivo, y que resulta subordinada y subordinante a los centros del poder mundial. Por ello, se retoma el llamado del Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Desarrollo (PLACTED) a que la ciencia aporte a la resolución de los grandes problemas nacionales (Sabato, 2011; Hurtado, 2011; Carrizo, 2020), guiándose más por el criterio de importancia que por el de verdad, según el postulado de Varsavsky (1969).<sup>2</sup> De este modo, un aporte que la tesis pretende realizar refiere al análisis de políticas públicas, referente al desempeño, características, alcances y limitaciones de la renacionalización y nueva gestión de YPF, en el marco de la apuesta por el desarrollo autónomo del ciclo de gobiernos kirchneristas.

A su vez, en cuanto a la relevancia académica, cabe señalar que las cuestiones del desarrollo y la autonomía en países periféricos y semiperiféricos constituye un tópico central de las ciencias sociales críticas (en especial latinoamericanas) desde los años ‘60 y ‘70 del siglo XX. Entendemos que puede constituir un aporte a las mismas la investigación de una problemática nacional bajo un análisis multiescalar y multidimensional como el planteado. Por último, el punto anterior se liga con un interés personal por analizar, desde el caso de YPF, los alcances y limitaciones de la experiencia kirchnerista (y de los gobiernos nacional-

---

<sup>2</sup> Según Bilmes (2020), la búsqueda por la verdad no es la única dimensión a considerar en el trabajo científico, sino que, de acuerdo con el postulado de Varsavsky (1969), existe un *criterio de importancia* para la definición de conocimientos en determinado lugar y tiempo. Tal criterio es esencialmente situado en la propia realidad local, o nacional, y brinda la oportunidad de lograr autonomía científica (Bayer, 2011 [1975]). A la vez, no parte de la formulación de hipótesis para el proceso de investigación, sino de un problema, cuya validez debe estar en relación con su relevancia, según distinto tipo e instancias de definición de la misma.

populares en la región), en cuanto a los históricos desafíos de romper con la dependencia e impulsar la liberación nacional y social.

### **Antecedentes e itinerario teórico-metodológico**

Damos cuenta ahora del “estado de la cuestión” del problema de nuestra investigación, junto con la presentación de la trayectoria que nos ha llevado a la forma final que ha asumido esta tesis.

En primer lugar, yendo de lo general a lo particular, se puede señalar que existe una gran diversidad de grupos de investigación que han indagado, desde distintas perspectivas y abordajes, problemáticas relativas a las disputas por el desarrollo y la autonomía bajo los gobiernos del giro nacional-popular –o algunos de ellos– que tuvieron lugar en la primera década y media del siglo XXI en Suramérica (como Thwaites Rey y Castillo, 2008; Terán Mantovani, 2014; Quintero, 2014; Félix, 2015; Fornillo, 2016; Merino y Stoessel, 2019; entre muchos otros). Todo otro conjunto de investigaciones, a su vez, analizan estas problemáticas –ya sea centradas en la cuestión del desarrollo o bien incorporando también la veta de la autonomía– en particular en el caso argentino bajo el ciclo de gobiernos kirchneristas (como Varesi, 2013b, 2021; López, 2014; Merino, 2014b; Cantamutto y Costantino, 2016; Pucciarelli y Castellani, 2017; Schorr, 2017a; Wainer, 2018, 2019; entre otros).

En torno al caso de esta investigación, existe un amplio conjunto de investigaciones sobre YPF, empresa insignia de nuestro país, desde distintas aristas. Existen trabajos que realizan una historización general, tanto de la empresa como del circuito productivo hidrocarburífero en que se inserta, desde el descubrimiento de las primeras reservas de petróleo en nuestro país en 1907 y la creación de YPF en 1922, cuando aparecía como la primera empresa petrolera estatal del mundo capitalista (Bernal, De Dicco y Freda, 2008). Otras investigaciones se centran en las transformaciones que comenzaron a instaurarse en el sector desde la dictadura cívico-militar de 1976, con las privatizaciones periféricas (Basualdo y Barrera, 2015), la desregulación petrolera (Kozulj y Bravo, 1993), y las relaciones preferenciales establecidas entre ciertos grupos económicos y agentes estatales, creando ámbitos privilegiados de acumulación (Castellani y Serrani, 2010). Un conjunto de investigadores ha focalizado en particular sobre el proceso que llevó a la pérdida de YPF para el país, a raíz de su fragmentación, privatización y desnacionalización en los años ‘90, mientras se “comodificaban” los hidrocarburos en el marco de la globalización neoliberal (Mansilla, 2007; Barrera, Sabbatella y Serrani, 2012).

Más cerca del problema de esta investigación, en particular, existe todo un conjunto de antecedentes sobre distintas aristas de la renacionalización híbrida de YPF. Por un lado, estudios sobre la política energética, en general, e hidrocarburífera, en particular, de los gobiernos kirchneristas, junto con el rol de YPF y el camino que lleva a su intervención, expropiación y sanción de la Ley N° 26.741, en abril de 2012 (Sabbatella, 2012a; Serrani, 2013a; Morina y Cacace, 2014; Slovinsky, 2014; Bravo, 2015b; Pérez Roig, 2016; Ceppi, 2018). Aparecen, en este conjunto de trabajos, las disputas por el desarrollo y la autonomía nacional, aunque no como criterio ordenador de los análisis. Se trata, en general, de estudios de economía política o sociología económica. Otros trabajos, desde las Relaciones Internacionales, focalizan más en las implicancias de la medida en materia de autonomía (Bueno y Fernández Alonso, 2014; Bonnefoy, 2016).

Como señala Chaia de Bellis (2021a), las estatizaciones –o nacionalizaciones– de empresas no han recibido tanta atención de las ciencias sociales como los procesos de privatización, en general, a la par que aquellas medidas han aparecido indirectamente en los estudios sobre el giro nacional-popular en la región. Se presenta aquí, pues, un cierto espacio de vacancia para una investigación como la que aquí se plantea.

En torno al primer objetivo específico, referente al examen del carácter de la renacionalización de YPF y las políticas hidrocarburíferas, se pueden encontrar determinados estudios sobre las características y particularidades del tipo de renacionalización que se implementó sobre la histórica petrolera estatal. Lo que en esta tesis se nomina como *renacionalización híbrida* se ha nombrado de distintas maneras en la literatura especializada: “estatización parcial”, o “nueva YPF” bajo un “paradigma mixto” (Sabbatella, 2012a, 2012b), “reestatización parcial” (Morina y Cacace, 2014, Merino y Adriani, 2017), “nacionalización parcial” (di Risio y Pérez Roig, 15/6/2012), “YPF modelo 2012” (Bertinat et al., 2014), “renacionalización parcial” (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014; Marchini, 2015; Comotto, 2020), “estatización paradójal” (Pérez Roig, 2020), “nacionalización de mercado” (Chaia de Bellis, 2021a, 2021b), principalmente. A la par, en cuanto a las políticas públicas relativas a la renacionalizada YPF y el sector hidrocarburífero, se cuenta con ciertos trabajos que abordan las mismas y puntualizan sobre los impactos y desempeño de la compañía en materia socioeconómica, en base a una diversidad de indicadores (Amar y Martínez, 2015; Schorr et al., 2015; Pérez Roig, 2020; Comotto, 2020).

Luego, en cuanto al segundo objetivo específico de la investigación, referido al circuito productivo hidrocarburífero, se advierte la existencia de una serie de antecedentes al abordaje que aquí se plantea, pero focalizados en recortes espaciales más específicos, ligados

a determinadas cuencas sedimentarias –Golfo San Jorge o Cuenca Neuquina– o bien delimitados en correspondencia con una provincia argentina en particular –Neuquén o Mendoza– (Rofman, 1999; García, 2009; Landriscini y Carignano, 2013; Ferreyra y Jofré, 2013; Scardino, 2020). Muchos de estos trabajos focalizan sobre las características y dinámica del circuito productivo bajo análisis, así como las relaciones asimétricas que se establecen entre sus agentes. Se cuenta con antecedentes más específicos, que se utilizan también como fuentes –como se detalla más adelante– aunque bajo otros enfoques teóricos (como Mansilla, 2013; Ramón y Ruggiero, 2016; Alonso, 2018). Con respecto a la puja por el excedente, se cuenta con trabajos que realizan estimaciones sobre la apropiación de la renta hidrocarburífera para períodos previos (como Mansilla, 2006; Recalde, 2012; Barrera, 2013), y trabajos específicos para nuestro período bajo estudio, que se utilizan también como fuentes secundarias (Ramón, 2018; Einstoss, 15/4/2020).

En cuanto al tercer objetivo específico, referido a la estratégica formación geológica Vaca Muerta, aparece una amplia literatura que ha abordado una diversidad de aristas: desde los aspectos geopolíticos, energéticos, ecológicos, económicos y sociales de los hidrocarburos no convencionales, junto con la aplicación de la controvertida técnica del *fracking*, hasta la asociación entre YPF y la transnacional privada estadounidense Chevron en 2013 y otros acuerdos afines, en el marco de las visiones del desarrollo en Argentina (como Cabrera 2014; Bertinat et al. 2014; Ferrante y Giuliani, 2014; Elorza et al., 2015; Marchini 2015; Roffinelli, 2015; Scandizzo, 2016; di Risio, Scandizzo, y Pérez Roig, 2016; García Zanotti, 2017, 2020; Nuñez, 2018; Cantamutto, 2020; Acacio y Wyczykier, 2020). Por último, en torno al cuarto objetivo específico, referente a las tensiones del patrón de acumulación neodesarrollista y las disputas en torno al modelo de desarrollo kirchnerista a través del caso de la renacionalización de YPF, se cuenta con el conjunto de antecedentes ya mencionados con respecto al primer objetivo específico.

En el marco de todo este conjunto de antecedentes con los que se dialoga, se busca inscribir esta tesis en el campo de debates de raíces marxistas, dependentistas, de sistema-mundo y/o de geopolítica y teoría crítica en las relaciones internacionales, sobre el modelo de desarrollo (también llamado modelo productivo) y el patrón de acumulación desplegado durante el período, el cual ha sido denominado por la bibliografía especializada como posconvertibilidad, posneoliberal, o –en términos más precisos– neodesarrollista (Varesi, 2013b, 2018, 2021; Merino, 2014a, 2014b; Katz, 2015; Slipak, 2015; Schorr, 2017a). También se busca insertar el análisis en los debates sobre la estrategia y modelo de desarrollo, en función de la apuesta por el cambio estructural de la matriz productiva, dentro

del campo neoestructuralista –o más ligado al diseño de políticas y planificación económicas– (Lavarello y Sarabia, 2017; Kulfas, 2016, 2019; Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2017; Abeles, Cimoli y Lavarello, 2017).

Más allá de las divergencias existentes en toda esta literatura especializada con respecto a la caracterización y la valoración de la recuperación de YPF, las políticas definidas en torno a ello, sus perspectivas y horizontes, buscaremos insertar y hacer dialogar nuestra investigación con este amplio campo de debates dentro de las ciencias sociales de carácter crítico y comprometido.

Cabe presentar ahora el itinerario teórico-metodológico que nos ha traído hasta aquí. Mi investigación sobre este tema comenzó a mediados de 2016, para la formulación del Plan de Trabajo para la postulación a una beca doctoral del CONICET, la cual felizmente obtuve a fines de ese año, gracias al acompañamiento de Aníbal Viguera y de quien me dirigiría en la tesis de grado y de posgrado, Gastón Varesi. A principios de 2017 presenté mi tesis de grado en la Licenciatura en Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (FaHCE-UNLP) (Bilmes, 2017), como una primera aproximación a esa línea de investigación, centrada en el circuito productivo hidrocarburífero, el modelo de acumulación y el escenario geopolítico, contando con el firme acompañamiento de Gastón y de la co-directora Amanda Barrenengoa.

Una vez iniciado el Doctorado en Ciencias Sociales en la misma FaHCE, me fui embarcando en insertar el tema de investigación en la histórica cuestión del desarrollo, desde nuestra posición periférica y dependiente en el sistema mundial. Buscaba poder abordar de forma integral el caso elegido para mi tesis doctoral, en torno a analizar las condiciones, márgenes de autonomía, capacidades y roles que puede asumir el Estado en la apuesta por la insubordinación y el desarrollo autónomo. Mientras, me iba especializando en geopolítica, conociendo y adentrándome, también, en distintas corrientes críticas y comprometidas en el campo académico e intelectual. Fue en ese marco que incorporé al otro director de esta tesis, Gabriel Merino, quien me aportó con su guía en esas cuestiones. A la par, en distintos seminarios de posgrado pude profundizar en determinadas aristas de este campo problemático: desde las cuestiones de la ciencia, la tecnología y la innovación; la veta territorial; las disímiles trayectorias nacionales de desarrollo y la diversidad de teorías y políticas del desarrollo; hasta el lugar de América Latina en la crisis y transición histórico-espacial del sistema mundial. Algunos de los trabajos finales de dichos seminarios fueron publicados como artículos en revistas científicas (Bilmes, 2018a; Bilmes, 2018b), y otros esperaron a ser incluidos en forma sistemática en esta tesis, años después.

Fue también una gran experiencia formativa –a todo nivel– la estancia de investigación que decidí realizar en Bolivia, a mediados de 2019, gracias a la ayuda de Soledad Stoessel y de las autoridades del Centro de Investigaciones Sociales que formaba parte de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional. Allí pude estudiar en profundidad sobre un caso “hermano”, como fue la nacionalización de los hidrocarburos bolivianos de 2006, ni bien iniciado un Proceso de Cambio que aparecía como un gran faro de mayor radicalidad transformadora posneoliberal en la región. A lo largo del mes y medio que duró mi estadía, además de acceder al campo de debates sobre los mismos temas que me ocupaban desde Argentina, pude realizar una serie de entrevistas a funcionarios clave ligados a la experiencia bajo estudio. Como cierre de la estancia en Bolivia, expuse un análisis comparativo entre la renacionalización de YPF en Argentina, en 2012, y la nacionalización hidrocarburífera boliviana de 2006-2009, desde la óptica de la soberanía y las estrategias de desarrollo.

Entre 2020 y 2021, mientras cerraba las cursadas del Doctorado, resultaron un paso muy importante para esta investigación las entrevistas que realicé a funcionarios clave para el caso bajo estudio: el ex Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, Julio De Vido, quien había manejado la política energética kirchnerista entre 2003 y 2012 y se había desempeñado como interventor en la expropiada YPF en abril-mayo de 2012; su ladero como “número 2” del mismo Ministerio, Roberto Baratta, quien había integrado el directorio de Repsol-YPF en representación del Estado y tuvo un rol importante también en la renacionalización;<sup>3</sup> el ex Secretario de Comercio Interior de la Nación, Guillermo Moreno; el ex Presidente del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), Enrique Martínez; el entonces flamante Presidente de YPF-Tecnología (Y-TEC), Eduardo Dvorkin; el ex Vicepresidente de Administración y Finanzas de la YPF renacionalizada, Nicolás Arceo; y la comunicación con el ex Director Nacional de Industria, Mario Sosa. Ya contaba con ciertas entrevistas previamente, como la realizada al ex Presidente del CONICET e impulsor de Y-TEC, Roberto Salvarezza –realizada un par de meses antes de su asunción como Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación, a fines de 2019–, y la realizada en 2017 a Alberto

---

<sup>3</sup> No son objeto de esta tesis los procesos judiciales que pesan sobre De Vido y Baratta (“causa GNL”, “causa Cuadernos”, etc.), desplegados bajo el gobierno de Mauricio Macri y que terminaron con prisión domiciliaria para ambos. Sin emitir juicio sobre los hechos de los que se los acusa, no se debe dejar de señalar, no obstante, el marco de *lawfare* en que tuvieron lugar tales causas. En efecto, la guerra política por vía judicial-mediática que se desplegó en la segunda década del siglo XXI, en Argentina y otros países de la región, ha conllevado graves faltas de respeto a los procedimientos legales, utilizando la prisión preventiva como mecanismo de acción inmediata. Esta ofensiva conservadora ha contado con la participación de jueces, corporaciones de la comunicación, periodistas, policías, embajadas y agentes de inteligencia (locales y extranjeros). A su vez, constituye un mecanismo de poder blando de Estados Unidos y sus aliados locales, en el marco de una estrategia continental de intervención imperial en la región, instrumentalizando el Poder Judicial para desprestigiar, inhabilitar o provocar el repudio popular contra determinados oponentes políticos (Romano et al., 2022).

Keitelman, trabajador de Y-TEC.<sup>4</sup> Conocí y pude acceder a algunas de estas figuras a través de la Cátedra Libre “Ciencia, política y sociedad. Contribuciones a un pensamiento latinoamericano” de la UNLP, y gracias también a mi tío, Gabriel Bilmes, quien me ayudó a pensar el aporte que podría realizar con esta tesis y me facilitó los contactos de algunos de estos entrevistados, referentes del campo de CyT. En otros casos logré acceder gracias a otros compañeros/as de profesión y militancia.

Aquellas entrevistas de 2020 y 2021 fueron determinantes para la orientación definitiva que tomaría esta tesis, habiendo encontrado allí un rico material para el análisis de las concepciones divergentes acerca de cómo motorizar el desarrollo autónomo, la forma de renacionalizar YPF y su modelo empresarial, la orientación económica, política y estratégica desplegada luego, entre otros factores que son materia central de análisis de esta investigación. Todo ello fue un valioso insumo, tanto para la forma final de esta tesis como en torno al hallazgo del aporte que se podría realizar a la frondosa bibliografía sobre el tema bajo estudio.

Algunas de esas entrevistas fueron publicadas en una versión más sintética y adaptada al registro periodístico en Agencia Paco Urondo, un medio de comunicación digital que generosamente ofreció una sección para este tipo de entrevistas a distintos referentes sobre lecciones, aprendizajes y desafíos para el desarrollo nacional.<sup>5</sup> El propósito de estas publicaciones obedecía tanto a un rol de comunicación pública de la ciencia como también en tanto aporte a las discusiones del movimiento nacional y el campo popular en nuestro país, buscando ligar de la forma más estrecha posible la labor investigativa –financiada por un organismo de CyT como el CONICET– con las problemáticas y necesidades de nuestro pueblo y nuestra nación.

Esta faz más periodística, que comenzó en forma solitaria, prosiguió luego junto a Santiago Liaudat y Andrés Carbel, colegas de espacios muy formativos como la Cátedra CPS, el Comité Editorial de la revista Ciencia, Tecnología y Política de la UNLP, y la Red de Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Sociedad (Red PLACTS). Junto a Santiago y Andrés iniciamos un ciclo específico de entrevistas sobre planificación del desarrollo, gestión y política pública a diversos referentes, especialistas, funcionarios, publicado también en APU,<sup>6</sup> que se publicaría también –ampliado y corregido– como libro de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP (Liaudat, Bilmes y Carbel, 2022). Si bien esto

---

<sup>4</sup> Hacia el final de la tesis se detalla más extensamente sobre cada una de estas entrevistas.

<sup>5</sup> Ello se puede consultar en: <https://www.agenciapacourondo.com.ar/etiquetas/julian-bilmes>.

<sup>6</sup> Ello se puede consultar en: <https://www.agenciapacourondo.com.ar/etiquetas/planificacion>.

último desborda el caso específico de la renacionalización de YPF, aborda también la cuestión de la apuesta por el desarrollo autónomo nacional bajo el ciclo kirchnerista, y fue un valioso aporte a esta tesis. Por un lado, gracias a estas entrevistas me contacté con la ex Ministra de Industria de la Nación (2008-2015), Débora Giorgi, quien, si bien no pudo ser entrevistada, me brindó un material valioso sobre el Programa Sustenta de Desarrollo Regional articulado entre YPF, el INTI y la cartera que ella conducía. También fueron de mucha utilidad las entrevistas realizadas en aquel ciclo a Gerardo Ferreyra y Guillermo Moretti, representantes de la burguesía nacional que el kirchnerismo buscó consolidar.

Finalmente, los Talleres de Tesis del Doctorado resultaron un gran aporte para la definición del problema de investigación, sus objetivos y abordaje. Resultó de gran ayuda para la definición de la estructura y organización definitiva de la tesis el trabajo colectivo realizado en esas instancias, en especial la lectura, comentarios y devoluciones sobre ciertos avances, por parte de docentes y compañeros/as de cursada. En ese marco incorporé como co-directora a Amanda, docente del Taller II, quien me aportó mucho a pensar la estructura y las formas posibles para escribir este específico registro académico que es la tesis, entre otras cuestiones. También fueron un gran insumo de aprendizaje y formación, que colaboró con la formulación del enfoque analítico multiescalar y multidimensional, las reuniones y espacios compartidos con el Proyecto de Investigación y Desarrollo (H822-UNLP) “El Atlántico Sur y sus relaciones con otras regiones de interés geopolítico mundial” en el marco del Centro de Investigaciones Geográficas del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP/CONICET).<sup>7</sup>

### **Organización de la tesis**

La tesis se organiza de la siguiente manera. En el capítulo 1, de índole teórica y metodológica, se realiza un recorrido histórico y conceptual introductorio por el campo problemático del desarrollo y la dependencia en la periferia suramericana, en pos de situar y contextualizar el problema de la investigación. Se presentan ciertos procesos históricos y debates en diversas corrientes críticas en las ciencias sociales contemporáneas, acontecidos desde mediados de siglo XX, ante el surgimiento del paradigma desarrollista, hasta la transición histórico-espacial contemporánea del sistema mundial. A través de tal recorrido, se busca situar, contextualizar y presentar las cuestiones del desarrollo, la dependencia, la

---

<sup>7</sup> Para el próximo período, el nombre del nuevo PID propuesto es: “Transición histórica-espacial del sistema mundial y América Latina. Crisis de hegemonía, dinámica multipolar y proyectos estratégicos en pugna desde una perspectiva multiescalar”.

condición periférica, las apuestas de insubordinación y desconexión del sistema mundial, en busca de mayores grados de autonomía y soberanía, y el rol que ha jugado en ello la emblemática compañía petrolera nacional argentina, YPF. Se realiza en ese marco un mapeo introductorio y articulado de aportes teóricos provenientes de un conjunto de escuelas o perspectivas intelectuales. A continuación, se presenta el marco epistémico y teórico que sustenta esta tesis y, finalmente, la estrategia metodológica de la investigación.

El capítulo 2, ya comenzando con el análisis empírico, se centra en la escala subnacional de la investigación, referida al circuito productivo hidrocarburífero argentino (construcción teórica propia). Se presenta, en primer término, una breve caracterización y marco histórico de la industria hidrocarburífera mundial. Luego, se describe la configuración del circuito productivo hidrocarburífero en cuanto a su despliegue territorial y los patrones socioeconómicos que delinearon sus “reglas de juego”. A continuación, se construye una tipología de los agentes socioeconómicos que participan de los distintos segmentos del circuito y sus relaciones asimétricas. Por último, se analizan las implicancias de la renacionalización parcial de YPF y las políticas públicas relativas a ello sobre los procesos de producción y apropiación del excedente en el sector.

El capítulo 3 se centra en la escala nacional de la investigación, para abordar el rol de YPF y el carácter de su renacionalización híbrida en el modelo de desarrollo kirchnerista, en el marco de las características, tensiones y límites del patrón de acumulación neodesarrollista desplegado desde 2002 hasta 2015. En primera instancia, se reconstruyen los problemas del patrón de acumulación que dieron lugar a la decisión gubernamental de recuperar el control de YPF: los “cuellos de botella” que representaban la restricción externa y el déficit energético, la política energética neodesarrollista, y el rol de la misma Repsol-YPF. Luego, se describe y caracteriza la renacionalización híbrida de YPF, y se presenta la apuesta por la formación geológica Vaca Muerta como “llave” para solucionar el déficit energético del patrón de acumulación. A continuación, se analizan ciertas tensiones entre orientaciones estratégicas que se advierten tanto en las políticas sobre YPF como en el modelo de desarrollo en términos generales, entre un polo anclado en el nuevo rol empresario y emprendedor del Estado y otro polo centrado en la orientación neodesarrollista predominante a raíz del giro pro-mercados de ese último gobierno kirchnerista. Se encuadran estas decisiones en el complejo y crecientemente adverso marco de relaciones de fuerzas con que contaba aquel gobierno. Finalmente, se indaga en el desempeño de la compañía renacionalizada en relación a sus metas, en base a una serie de indicadores, y se analiza la política industrial relativa a YPF y los hidrocarburos, con especial foco en dos experiencias

consideradas de relevancia: el Programa Sustenta de Desarrollo Regional y la empresa YPF-Tecnología (Y-TEC).

El capítulo 4 se centra en un conjunto de concepciones en pugna acerca del desarrollo y la dependencia, profundizando en una serie de tensiones que subyacían a la renacionalización híbrida de YPF, centradas en vías, instrumentos y estrategias para motorizar el desarrollo autónomo. En primer lugar, se analiza la posición y función de YPF en el devenir de la estrategia político-económica kirchnerista: se indaga, primero, en la “argentinización” de la compañía, entre 2006 y 2011, en el marco de la apuesta por consolidar una “burguesía nacional”, y luego en la renacionalización híbrida de la empresa, suerte de último episodio del período de radicalización nacional-popular del ciclo kirchnerista, en el marco del desgaste del patrón de acumulación neodesarrollista y las discusiones relativas al modelo de desarrollo. Luego, se analiza un conjunto de controversias y debates suscitados en torno al modelo empresarial y de gestión adoptado para YPF, prestando atención a las transformaciones de las Compañías Petroleras Nacionales en tiempos de globalización y poniendo el foco en ciertos aspectos considerados de relevancia, como los procesos de corporativización, modernización y profesionalización. Por último, se abordan las distintas concepciones en juego acerca de los hidrocarburos: fueran convencionales o no convencionales, orientados al mercado interno o a la exportación, indagando en el debate acerca de su consideración como recursos estratégicos *y/o commodities* y los impactos que ello tiene en materia de política pública y las estrategias en pos del desarrollo autónomo.

El capítulo 5 se centra en la escala local, referida a la disputa por la estratégica formación Vaca Muerta y los promisorios hidrocarburos no convencionales (HCNC) argentinos. En primer término, se reconstruye la trama geopolítica en que se produce el auge de los HCNC, hacia principios del siglo en curso, ante las transformaciones del orden energético mundial y la iniciativa hegemónica estadounidense. Luego, se presenta el auge de Vaca Muerta en aquel marco, atravesada por distintas pujas de intereses: aparecen en este recorrido las estrategias y el accionar de agencias energéticas, petroleras y gobierno de EUA, la misma Repsol al frente de YPF, hasta 2012, petroleras y gobiernos de China, Rusia y otros países emergentes, y también petroleras y gobierno de la Argentina, incluida la YPF renacionalizada. Se presenta luego un sucinto mapa de poder, observando los intereses predominantes en el devenir del desarrollo hidrocarburífero de la formación, entre 2012 y 2015. Por último, se concluye con un balance final acerca del tipo de desarrollo desplegado en aquellos años en la formación y analizando cómo se pusieron en juego los debates en torno a la autonomía y la dependencia.

Finalmente, se presentan las conclusiones, dando cuenta de los principales hallazgos de la investigación y articulando los distintos aspectos, dimensiones y escalas que se han abordado a lo largo de la investigación.

## Capítulo 1

### Desarrollo y dependencia en disputa en la periferia suramericana: coordinadas teóricas, históricas, epistémicas y metodológicas

#### 1.1. Introducción

Para comenzar esta tesis, se presentará en este capítulo cómo se ha llegado a construir el problema de la investigación, en el marco de las diferentes posiciones y los debates sobre el desarrollo y la dependencia en la periferia suramericana, junto con las disputas geoestratégicas que los atraviesan. Es por ello que se realizará un recorrido histórico y conceptual por este campo problemático –el cual abarca tanto a las academias como al ámbito político-social más vasto–, desde mediados de siglo XX, ante el surgimiento del paradigma desarrollista, hasta la transición histórico-espacial contemporánea del sistema mundial. A través de tal recorrido, se busca situar, contextualizar y presentar las cuestiones del desarrollo, la dependencia, la condición periférica, las apuestas de insubordinación y desconexión del sistema mundial, en busca de mayores grados de autonomía y soberanía, y el rol que ha jugado en ello la emblemática compañía petrolera argentina, YPF.<sup>8</sup>

Así, se buscará, en primer lugar, dar cuenta de distintos abordajes críticos en las ciencias sociales contemporáneas (desde la Sociología, Economía, Geografía, Relaciones Internacionales, Historia, y sus diversos cruces interdisciplinarios), recuperando un conjunto de aportes teóricos considerados de relevancia para el problema de la investigación. Se recorren, en este marco, la actualidad e historia del discurso y dispositivo del *desarrollo*, junto con las primeras críticas a la teoría de la modernización de cuño estadounidense por parte del estructuralismo latinoamericano, desde el seno de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas. Luego, se aborda la profundización crítica por parte de las teorías de la dependencia y el pensamiento latinoamericano en ciencia, tecnología y desarrollo, en el “caldero” de ideas que fueron las décadas del ‘60 y ‘70 en Argentina y la región. Más adelante, se recuperan otros aportes ante la reestructuración capitalista mundial acontecida desde los años ‘70, por parte de las teorías del sistema-mundo,

---

<sup>8</sup> Como se verá más adelante, desde mediados de siglo XX las compañías petroleras pasaron a ser también gasíferas, por lo cual se nominará como *hidrocarburiíferas* a ese tipo de empresas o al sector en su conjunto. Si bien ello no incluye al carbón, que comprende una cadena productiva distinta, se trata del uso convencional que se hace en medios especializados y la agenda pública. Debido a este último factor, se utilizará también la noción de *petroleras* para las compañías de este tipo, aunque la misma ya no dé cuenta en términos estrictos de su actividad. Se usan en adelante como términos intercambiables, que hacen referencia al petróleo y el gas.

perspectivas críticas afines y la nueva sociología del desarrollo, en clave más geoeconómica, así como también los aportes de la geopolítica latinoamericana clásica, las teorías de la autonomía en las relaciones internacionales y la nueva geopolítica del Sur global. Ya entrado el siglo XXI, se da cuenta del giro nacional-popular acontecido en Suramérica y el rol jugado por los hidrocarburos, en particular, y la energía, en general, junto con un nuevo rol del Estado, para el desarrollo nacional y regional, y las apuestas por la autonomía y la integración. Finalmente, se introducen debates recientes en torno a los modelos de desarrollo, desde el enfoque de(s)colonial, la filosofía de la liberación, nuevos aportes heterodoxos en la economía política internacional y el neoestructuralismo latinoamericano.

A través de este recorrido, se busca presentar un mapeo introductorio para poner en situación y abreviar en ciertos postulados de estas distintas corrientes intelectuales que se consideran de relevancia. Para ello, se ha utilizado como criterio la búsqueda por dotar a las teorías en cuestión de un carácter situado en las realidades subalternas (suramericanas, principalmente, pero también de otras periferias del Sur global), junto con otros aportes críticos elaborados desde el Norte global, compartiendo todas ellas una discusión profunda con las perspectivas *mainstream* de carácter nordo- u occidentalocéntricas –esto es, centradas en el Norte global, u Occidente–.<sup>9</sup> Como se verá, las perspectivas recuperadas presentan miradas críticas, en distinta medida y con distintos grados de ruptura, para con los preceptos de los paradigmas dominantes del *mainstream* académico en cuanto a la cuestión del desarrollo. En fin, no se trata de un recorrido exhaustivo sino que se han seleccionado aquellas corrientes, escuelas y obras que más sirven como marco para pensar el tema y problema de la tesis, según la perspectiva epistémica adoptada.

Se busca, también, a través de este mapeo y recorrido introductorio, articular tanto ciertas aristas imprescindibles para la investigación (económica, política, tecnológica,

---

<sup>9</sup> El *mainstream* refiere, en una acepción general, a un modo convencional y extendido de pensamiento en la sociedad, y a la corriente principal en el campo científico, la cual no se aparta significativamente de las teorías ortodoxas. Véase Beigel (2016) para un abordaje sobre la desigual estructura de producción y circulación de conocimientos y la configuración de un Sistema Académico Mundial, los cuales se asientan en un circuito *mainstream* de revistas, indicadores, *rankings*, sistemas de indexación y premios. Tal circuito incide fuertemente en la dominación simbólica de unas instituciones, disciplinas y lengua (inglés) dotadas de “prestigio internacional” sobre otras, marginadas de la “ciencia universal”. Ello ha expandido, a su vez, un “capitalismo académico” compuesto por empresas y oligopolios editoriales ligados a tal circuito (véase al respecto Cátedra Libre Ciencia, Política y Sociedad, 2018). Por otro lado, Norte global hace referencia a los países centrales del sistema mundial en la actualidad: Estados Unidos, Europa Occidental, Japón y los principales países de la Commonwealth: Australia y Nueva Zelanda, tal como afirman Fernández, Lauxmann y Trevignani (2014). Ello coincide en gran medida, a su vez, con “Occidente” (exceptuando a Japón), sobre lo cual se profundiza más adelante. Por contraposición, la denominación Sur global refiere al resto de los países del sistema: periféricos y semiperiféricos. Cabe señalar, no obstante, que han aparecido en los últimos años nuevas asimetrías en el Sur global, observables claramente con el reposicionamiento del Este asiático en comparación con el de América Latina o África (Ordóñez, Fernández y Brandao, 2021).

energética, geopolítica) como ciertos elementos de estas distintas corrientes críticas en las ciencias sociales contemporáneas. Según la lectura que aquí se sostiene, estas escuelas y ámbitos académicos se encuentran compartimentados, a raíz de la organización dominante del saber académico y científico, y se busca aportar aquí al establecimiento de mayores diálogos de índole inter- (y trans-) disciplinaria.

Por último, se presentan el marco teórico-epistémico y la estrategia metodológica que sustentan esta tesis. Se trata de consideraciones teóricas y metodológicas que buscan explicitar el marco, enfoque y los supuestos desde los cuales se parte para construir el problema de la investigación.

## **1.2. Recorrido histórico y conceptual**

### 1.2.1. Desarrollo en cuestión: periferia, industrialización y Estado empresario

La aspiración de bienestar, progreso y construcción de sociedades prósperas acompañó el desarrollo de las distintas corrientes del pensamiento social latinoamericano desde la época de la independencia y la constitución de las jóvenes naciones del subcontinente. Sin embargo, es a mediados del siglo XX en que nace la cuestión del *desarrollo*, en tanto aspiración universal e imaginario de progreso, modernización y entrada en la era industrial, emulando a los países centrales. La noción, a su vez, se constituyó en criterio de clasificación de los países del mundo, entre “desarrollados”, “subdesarrollados” y “en vías de desarrollo”.

Hoy en día el concepto de *desarrollo* presenta un carácter polisémico, actuando como un significante vacío<sup>10</sup> (en términos de Ernesto Laclau) en las agendas públicas y académicas contemporáneas. Así, se articulan pugnas de significados, de definición e implementación de políticas públicas y de instituciones que caracterizan qué es y cómo se alcanza el mismo (Roig, 2008). Una diversidad de corrientes y grupos de investigación ha indagado, desde entonces, problemáticas de este campo de estudio –del desarrollo, o desarrollo del subdesarrollo–, desde distintas perspectivas disciplinares y epistémicas en las ciencias sociales argentinas, latinoamericanas y mundiales (Nahón et al., 2006).

Si bien esta noción ya había sido utilizada por la Sociedad de las Naciones, a inicios de siglo XX, y por autores como Karl Marx, Joseph Schumpeter o Vladimir Lenin, fue el

---

<sup>10</sup> Los significantes vacíos son términos polisémicos (palabras, imágenes o “términos privilegiados”) que pueden inscribirse en proyectos hegemónicos distintos y en pugna. La lucha por la hegemonía que subyace a la imposición y los usos de tales nociones es de por sí inestable, precaria y reversible, en la medida que está sometida a distintas fuerzas en pugna (Montero, 2012).

discurso de investidura del entonces presidente de los EUA en 1949, Harry Truman, el puntapié de esta nueva configuración simbólica mundial. Como ha sido señalado reiteradamente, fue allí que se denominó como *subdesarrolladas* a ciertas regiones del planeta –que se denominarían luego como Tercer Mundo–, asumiendo la tarea de colaborar en su *desarrollo*.<sup>11</sup>

En esos tiempos de posguerra, EUA se constituía en nueva potencia hegemónica del mundo capitalista y líder del denominado Primer Mundo, mientras la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (Unión Soviética o URSS) se posicionaba como potencia líder del Segundo Mundo, con horizontes socialistas. En tal marco, la noción de *desarrollo* se insertaba en una estrategia de control e intervención estadounidense, especialmente sobre lo que la potencia consideraba como sus zonas de influencia. Se temía la oleada de procesos de descolonización, liberación nacional y/o revolución social que se producía, a raíz de las crisis y guerras en el centro, a lo largo de una gran parte de las periferias del sistema mundial (América Latina, Asia y África). Frente a ello, aquella estrategia encumbraba al desarrollo como un meta-relato que impulsa imaginarios y políticas de progreso y modernización en los países subdesarrollados (Quintero, 2014).

Se estaba entonces ante el inicio de una fase particular del capitalismo histórico, catalogada como una “fase dorada” (1948-1973) y marcada por una expansión sin precedentes de la economía-mundo capitalista en términos de población, valor producido, riqueza acumulada y mejora de las condiciones de vida (Wallerstein, 1999 [1991]). Ello se llevaba a cabo bajo un régimen de acumulación keynesiano, sostenido en un modo de organización del trabajo taylorista-fordista, que promovía el denominado Estado de bienestar en la mayor parte de los países centrales y el *desarrollismo* en la semiperiferia.<sup>12</sup> En ese marco, avanzaron los procesos de industrialización parcial en las periferias, dando lugar a aumentos de los salarios, la productividad, el empleo y mejoras en la seguridad social, que permitieron mejorar la distribución del ingreso.

En el marco de esta iniciativa política y cultural estadounidense, surgen hacia los años '60, en el seno de algunas de sus usinas de pensamiento, las *teorías de la modernización*.

---

<sup>11</sup> Truman llama en ese discurso a dejar atrás el “viejo imperialismo” en favor de “un programa totalmente nuevo para hacer disponibles los beneficios de nuestros avances científicos y progreso industrial para la mejora y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas” (Nahón, Rodríguez Enríquez & Schorr, 2006: 332).

<sup>12</sup> La noción de desarrollismo refirió tanto al programa estadounidense para América Latina en aquellos “años dorados”, como también al movimiento político de Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio en Argentina (que gobernó el país entre 1958 y 1962) e incluso al estructuralismo latinoamericano cepalino. Para diferenciar a este último, que presentó mayores rupturas con la visión *mainstream*, Martins (2011) lo denomina como nacional-desarrollismo, al ser más proclive a impulsar las fuerzas económicas internas antes que dinamizar el proceso productivo mediante la inversión extranjera y radicación de empresas multinacionales, como los anteriores.

Según las tesis de su mayor exponente en su versión económica, Walt Rostow, toda sociedad atravesaría una serie de etapas que van desde estadios tradicionales hasta modernos, en una secuencia lógica y temporal de carácter universal. Desde entonces, la concepción evolutiva imperante en tal teoría “excede ampliamente los marcos de sus escritos, ya que se encuentra en la gran mayoría de la literatura bajo la noción de convergencia. Según esta [...] todos los capitalismos convergen con mayor o menor velocidad, siguiendo un modelo único de desarrollo” (Roig, 2008: 84). De este modo, la noción de desarrollo y los imaginarios que conlleva han revestido, predominantemente, un carácter economicista, etnocéntrico, normativo y prescriptivo (Altschuler, 2013), a tono con los lineamientos geopolíticos estadounidenses. La Alianza para el Progreso buscaría aplicar tales tesis en sus programas de “ayuda” a la región, en los años ’60, buscando instalar otro programa económico-social para contraponer frente a los gobiernos y movimientos nacional-populares en auge en varios países del subcontinente.<sup>13</sup>

En contraposición a estas ideas, en Suramérica nacieron las mayores críticas y nuevos paradigmas en las ciencias sociales en el campo del desarrollo del subdesarrollo. La primera gran corriente por señalar es el *estructuralismo latinoamericano*, elaborada desde la CEPAL –creada en 1948 en el seno de la Organización de las Naciones Unidas– como apuesta de teoría autónoma de la naturaleza y devenir del subdesarrollo de la región. Esta rompía con postulados fundamentales de la economía política clásica al afirmar que no había estadios de desarrollo uniformes y que no se podían comprender las economías nacionales latinoamericanas si no era en función de su inserción estructural en el sistema económico mundial. Raúl Prebisch (2012 [1949]), primer Secretario General de la CEPAL, desarrolló una teoría original sobre la estructura *centro-periferia* de la economía mundial, la cual afirmaba que esta última se especializaba en productos primarios, en su mayor parte destinados a la exportación, mientras importaba de los países centrales bienes industriales que poseían mayor valor agregado y tendencia a apreciarse frente a los primeros. A la par, como señaló Aníbal Pinto (1970), mientras la estructura productiva<sup>14</sup> del centro poseía homogeneidad, altos niveles de productividad y concentraba el progreso técnico, la periferia tenía escasa diversidad productiva y presentaba una *heterogeneidad estructural* entre un

---

<sup>13</sup> El peronismo en Argentina (y su predecesor el yrigoyenismo), el varguismo en Brasil o el cardenismo en México representan ejemplos paradigmáticos de ello hacia mediados de siglo XX. Si bien fueron nominados como “populistas” por parte importante del campo académico, se opta aquí por utilizar la nominación de nacionalismos populares. Más adelante se dará cuenta de cómo se los concibe y define.

<sup>14</sup> Se entiende por *estructura productiva* al entramado resultante de la articulación de las diferentes actividades económicas de un país determinado.

sector moderno, con productividades cercanas a los niveles internacionales, y un sector tradicional de baja productividad. En la elaboración de estos postulados, estos teóricos encontraron afinidades y establecieron diálogos con teóricos de un sector de la economía del desarrollo de los países centrales (como Gunnar Myrdal, Albert Hirschmann y Hans Singer), críticos también del modelo lineal y evolutivo.

El estructuralismo latinoamericano concebía al desarrollo como un proceso de acumulación de capital ligado al progreso técnico –luego denominado como innovación tecnológica– y su difusión, con el potencial de agregar valor, aumentar la productividad y la diversificación productiva. Todo ello daba lugar al aumento del ingreso de la colectividad, su distribución y la mejora de sus condiciones de vida. Por ello, se apostó fuertemente a la industrialización como vía de desarrollo, o de salida del subdesarrollo, buscando incentivar el despliegue, difusión y distribución de los frutos del progreso técnico, a la par que haciendo crecer el empleo. Se desarrollaron diversos estudios, planificaciones e instituciones específicas para promover y dirigir el desarrollo y la industrialización a niveles regional y nacional (Grondona y Tzeiman, 2020). A raíz de una primera industrialización que se desencadenó en los años '30, luego de la crisis mundial, en la segunda industrialización de la posguerra se habían consolidado, en especial en los países grandes como Argentina y Brasil, burguesías industriales nacionales. Estas impulsaban el desarrollismo, en una tensión entre competencia y cooperación con las empresas multinacionales y con la oligarquía terrateniente.

En Argentina, la empresa estatal YPF constituía un emblema, justamente, del proceso de industrialización en marcha. La compañía había sido creada en 1922 por el gobierno de Hipólito Yrigoyen, a instancias de una corriente nacionalista de raíz tanto civil como militar. YPF aparecía como la primera petrolera estatal en todo el mundo capitalista (fue antecedida por la experiencia socialista de la URSS, luego de la revolución de 1917), y constituía un tractor fundamental del proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Este se desplegaba desde los años '30 en productos de consumo masivo y en industrias clave como acero, petroquímica, automotriz, aeronáutica y naval. En las décadas siguientes, YPF brindaría energía abundante, barata y en todas sus formas (combustibles derivados del crudo, gas natural y electricidad que se producía en base al gas natural, hidroelectricidad y, en menor medida, nucleoelectricidad) para el entramado industrial y residencial. También, motorizaría el desarrollo del circuito hidrocarburífero, actuaría como empresa testigo en todas las etapas de producción, asumiría un importante papel en la regulación de precios y en

cuanto a garantizar el abastecimiento, y desarrollaría un aparato productivo industrial y tecnológico de relevancia a nivel regional.

A su vez, la petrolera de bandera no sólo brindaba un desarrollo económico al país, sino también social, territorial y cultural. Bajo la dirección pionera del General Enrique Mosconi (1922-1930),<sup>15</sup> en un primer momento, YPF instauró una política social de creación de viviendas obreras, asistencia educativa y sanitaria. Luego, bajo las presidencias de Juan Domingo Perón (1946-1955) y junto a las demás empresas estatales, la compañía contribuyó en gran medida al nacimiento de muchas localidades –suerte de pueblos petroleros dispersos por la vasta geografía del país–, colaborando en la construcción de infraestructura urbana, asignando viviendas para los trabajadores, promoviendo la creación de escuelas y hospitales para sus empleados, sus familias y la comunidad en general. Todo este conjunto de aspectos llevó a una difundida representación social de YPF como expresión de soberanía nacional, seguridad y bienestar social (Bernal, 2005; Ministerio de Educación, 2012a).

Lo anterior trae a colación la función de *Estado empresario*, desplegada bajo distintas fases entre las décadas de 1940 y 1970 en el país, en el marco de la ISI. La misma YPF se entroncaba entonces en un amplio conjunto de emprendimientos económico-productivos del sector militar (hidrocarburiífero, siderúrgico, metalúrgico, entre otros), a instancias de la corriente –o línea– nacionalista e industrialista de las Fuerzas Armadas (Godoy, 2020). Aquellos emprendimientos pueden ser leídos, a su vez, como el “núcleo duro” del Estado empresario en la industrialización argentina, según Belini y Rougier (2008). Dentro del grupo conocido como “militares capitanes de industria” sobresalen, en particular para esta investigación, las figuras de los ingenieros, militares y activistas políticos Enrique Mosconi y Alonso Baldrich, fuertes impulsores del desarrollo del petróleo y la creación de YPF, como parte de una ideología nacionalista en lo económico y estatista para sectores considerados estratégicos para el país.

Cabe señalar, no obstante, que no toda intervención estatal en la economía se había desarrollado según esa concepción, sino que obedeció también a circunstancias diversas como “fallas de mercado”, requerimientos estratégicos y de actividades que demandaban grandes inversiones, escasa disposición del capital privado para desarrollar actividades de riesgo o de baja rentabilidad, etc. Fue bajo el peronismo cuando se produjo la mayor ampliación del Estado empresario, sobre todo en servicios básicos y distintos emprendimientos industriales. A su vez, el rol empresario del Estado no se limitaba a la

---

<sup>15</sup> En Carrizo (2012) se analizan los usos políticos de Enrique Mosconi en la Argentina contemporánea, con motivo de la recuperación que se hizo de su figura en el marco de la expropiación de YPF.

empresa pública (con su diversidad de formatos legales y a distintos niveles) sino que incluía la intervención económica a través de mecanismos de financiamiento, de investigación y desarrollo y otros, abocados a promocionar las capacidades productivas nacionales, tanto públicas como privadas.

En aquel entonces, la YPF estatal constituía un componente clave de este proceso. Sin embargo, su devenir fue de la mano del “péndulo” argentino (según la famosa expresión de Marcelo Diamand –1985–), dado por la tensión entre el predominio estatista industrialista en el sector y el modelo aperturista y liberalizador, como se aborda en el próximo capítulo. En 1975, previo al golpe cívico-militar que cambiaría el patrón de acumulación en favor de la apertura, liberalización y desindustrialización, el Estado tenía alrededor de 700 empresas de diverso tipo, y la petrolera de bandera concentraba el 79% de la refinación de petróleo, principal sector industrial de la economía.<sup>16</sup> A su vez, ciertos indicadores presentados por Odisio y Rougier (2021) dan cuenta de la magnitud que tenía el Estado empresario en la economía argentina: entre las 150 empresas más grandes por ventas, 51 eran de propiedad estatal; entre las 100 firmas industriales más importantes, el Estado controlaba 13, cuyas ventas representaban el 31% de la facturación de la cúpula industrial y el 7% del Producto Bruto Interno (PBI); la inversión pública, a su vez, mayoritariamente a cargo de las empresas estatales, representó más de la mitad de la inversión total, cuya gran mayoría se destinó a la industria local. Constituía un gran desafío la coordinación estratégica de todo ese gran andamiaje. Volveremos más adelante sobre este punto, en el capítulo 3, para analizar si la renacionalización híbrida de YPF se insertó en una reedición –actualizada, en tiempos de globalización neoliberal– del Estado empresario (y emprendedor) en Argentina.

### 1.2.2. Radicalización política, dependencia y liberación

Volvemos ahora al debate académico y a su relación con los procesos sociales e históricos más generales. En los años ‘60 se producía una profundización de la crítica a la conceptualización sobre el desarrollo en las ciencias sociales latinoamericanas con la irrupción de las *teorías (o escuela) de la dependencia* (Beigel, 2006; Martins, 2011). Esta constituía un emergente del proceso de radicalización política a que dio lugar en toda la región la Revolución Cubana, luego de 1959, y se desarrolló a partir de la naciente sociología crítica (la cual discutía con la sociología académica de Gino Germani y otros autores, que

---

<sup>16</sup> Dos años antes, en agosto de 1974, el tercer gobierno peronista había nacionalizado las estaciones de servicio y bocas de expendio de combustibles y lubricantes de las petroleras Shell y Esso, asignando para YPF toda la comercialización de los derivados del petróleo.

adscibía a la teoría de la modernización), con fuertes influencias del neomarxismo (Paul Baran, Paul Sweezy, Ernest Mandel), las teorías del imperialismo (de la tradición marxista clásica: Vladimir Lenin, Rosa Luxemburgo) y los postulados teóricos cepalinos. El eje en la cuestión de la *dependencia* enfatizaba la herencia colonial de los países latinoamericanos, los cuales, si bien se habían independizado formalmente, seguían estando atados a diversos mecanismos de subordinación a las potencias occidentales.

Por caso, en torno al proceso de industrialización regional referido anteriormente, se señalaban ciertos límites importantes, como la dependencia que existía en ciertos rubros clave (en materia de insumos, equipos y tecnologías) con respecto al centro y sus empresas multinacionales. Estas últimas, a la par, en asociación con las burguesías locales, habían avanzado en el control sobre industrias no tradicionales como automotriz, petroquímica y metalmecánica, consolidando la tendencia a la concentración del capital y la extranjerización de la matriz productiva y del mercado interno. Ello consolidaba la heterogeneidad de la estructura económica, de la polarización social y del mercado laboral, a la par que agudizaba los problemas de vulnerabilidad externa (Treacy, 2019).

Para el *dependentismo*,<sup>17</sup> desarrollo y subdesarrollo aparecen como polos de un mismo proceso: la expansión mundial del capital, de naturaleza inherentemente concentradora y polarizante. El capitalismo es visto como un sistema mundial, con centro autónomo y periferia dependiente, consolidado bajo la tendencia del desarrollo desigual y combinado. A su vez, la dependencia no constiye un fenómeno meramente externo, en tanto sus condiciones se posibilitan, reproducen y potencian bajo determinada estructura de clases interna de cada país dependiente, la cual define la forma específica que adopta aquélla. Así, la dependencia envuelve una doble determinación, constituyendo un conflicto tanto entre Estados-naciones como entre grupos y clases sociales. De este modo, en las periferias se desarrollan áreas, grupos sociales y actividades modernas, integradas al centro y con patrones de consumo similares a este, a la par de áreas, grupos y actividades pauperizadas, marginales y excluidas.

---

<sup>17</sup> El *dependentismo* fue conformado por una gran diversidad de grupos y corrientes. Se puede encuadrar como parte de este paradigma, en forma amplia, a los siguientes grupos: a) ciertos científicos sociales ligados a la CEPAL (Celso Furtado, Osvaldo Sunkel, Aníbal Pinto y hasta el último Prebisch), que reelaboraron sus postulados originales ante las limitaciones estructurales para la construcción de proyectos autónomos de desarrollo nacional –aunque se alejaron de este paradigma ante el giro neoliberal en los ‘80–; b) la corriente híbrida de André Gunder Frank y su famosa tesis del “desarrollo del subdesarrollo”, quien se propuso construir una teoría del subdesarrollo; c) el enfoque weberiano de la dependencia de Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, que rechazaba los intentos de construir una teoría y se abocaba a tipificar “situaciones” de dependencia; d) la corriente neomarxista de Ruy Mauro Marini, Theotonio Dos Santos y Vania Bambirra, sobre la cual se ahonda más adelante.

De la mano de la radicalización política regional de las décadas de los '60 y '70, los debates académicos y políticos sobre el desarrollo se ligaron estrechamente con la cuestión del *poder* y la *dominación*. El eje del debate dejó de centrarse exclusivamente en los postulados económicos y el papel del Estado sobre la economía. Se cuestionaba si la transformación social buscada para superar el subdesarrollo era sólo económica o también –y, sobre todo– política. Aparecía como clave la cuestión de la articulación de clases y grupos sociales, expresada en coaliciones políticas y/o bloques históricos (en términos de Antonio Gramsci, 2003 [1949]) que tomaban el control del Estado y conducían el proceso de desarrollo. En Argentina, en particular, se asistía a un “empate hegemónico” luego del derrocamiento de Perón en 1955 (Portantiero, 1977), alternándose gobiernos de facto y civiles en el marco de una democracia restringida, sin poder doblegar al movimiento popular constituido a raíz de la “resistencia peronista”. A la par, numerosas corrientes de la “nueva izquierda” planteaban que la revolución política era un prerequisite para la transformación económica, mientras se debatía el carácter, las vías, contradicciones, tiempos y composiciones de tales revoluciones deseadas (Tortti, 2014). El movimiento nacional-popular era parte de estos debates y se radicalizaba también, junto con la creciente “nacionalización” de importantes sectores de las izquierdas, conjugándose revolución (y liberación) social y nacional (Hernández Arregui, 2004 [1969]; Galasso, 2007; Altamirano, 2011).

En este marco, a tono con aquella radicalización política aparecía el debate acerca de *estilos de desarrollo*, planteado por referentes de la corriente de Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Desarrollo (PLACTED) como Oscar Varsavsky, Amílcar Herrera y otros, junto con otros referentes de la economía y la planificación del desarrollo como Alfredo Calcagno y Carlos Matus (Grondona, 2016; Marí, 2018). Estos actores coincidieron en la elaboración de respuestas críticas tanto a los diagnósticos optimistas del desarrollismo, impulsado por la Alianza para el Progreso, como a los primeros estudios prospectivos que desde el Primer Mundo proyectaban un futuro catastrófico para la humanidad de continuar el patrón de crecimiento exponencial de riqueza y población, por parte del Club de Roma.<sup>18</sup> Los referentes del PLACTED señalaban que la insostenibilidad del

---

<sup>18</sup> El Club de Roma, un grupo heterogéneo de científicos y empresarios, encargó la elaboración del informe *Los límites del crecimiento*, publicado en 1972 por Donella Meadows y su equipo del Instituto de Tecnología de Massachusetts. Mediante el uso de modelos matemáticos corridos por computadoras (Modelo Mundo III), el informe aseveraba que en un futuro no muy lejano el crecimiento económico se encontraría con límites físicos insalvables. Frente a ello, recomendaban políticas neomalthusianas de control de la natalidad para los países pobres y un freno al crecimiento para los países centrales. En ese mismo año 1972 daba inicio la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, con la denominada Cumbre de la Tierra en Estocolmo, colocándose por primera vez en el sistema internacional la preocupación ambiental como un tema de primer

modelo de desarrollo vigente se debía al estilo consumista del Norte, por lo cual los límites del crecimiento no serían principalmente físicos sino socioeconómicos. Frente al estilo consumista tendencial, aquellos autores apostaron a demostrar la viabilidad de estilos alternativos, creativos y deseables de desarrollo. De este modo, fuera a través de la elaboración de modelos de experimentación y simulación numérica (por parte de Varsavsky, Calcagno y colaboradores) o ejercicios prospectivos de signo contrahegemónico (como el Modelo Mundial Latinoamericano de la Fundación Bariloche –Herrera et al., 1977–, o el mismo Varsavsky –1971–), se buscaba aportar, mediante el uso de cálculos matemáticos complejos realizados por computadoras, a dilucidar la factibilidad material, política y social de esos otros estilos de desarrollo posibles (Kozel y Patrouilleau, 2016; Viedma, 2020).

En este marco, otro de los ejes clave de los aportes del PLACTED fue la cuestión de la tecnología, impugnando los imaginarios acerca del “progreso técnico/tecnológico” del desarrollismo (tanto del liberalismo como del marxismo clásico) y que llevaban a la importación acrítica de prácticas y paquetes tecnológicos de los países centrales, con sus implicancias en términos de dominación cultural, dependencia económica, contaminación ambiental, entre otros aspectos. Se afirmaba, pues, que no correspondía ya hablar de tecnología (en singular) sino de *estilos tecnológicos*, según el concepto de Varsavsky (2013 [1974]): es decir, un conjunto de características cualitativas generales comunes a todas las ramas de la tecnología y de la ciencia que se deducen de determinados objetivos nacionales (explicitados o no), y que incluyen aspectos sociales, económicos, ambientales, etc. Por su parte, otra corriente del PLACTED, liderada por Jorge Sabato (2011 [1975]), se había abocado a la búsqueda por ganar en autonomía tecnológica nacional, tanto desde el pensamiento como en la acción, a través de un conjunto de emprendimientos industriales estratégicos (en materia metalúrgica, atómica, nuclear, eléctrica, etc.). Se lograrían importantes avances en ese sentido, mediante diferentes iniciativas: la apertura o desagregación de los paquetes tecnológicos provenientes del Norte, la idea de elegir el *mix* tecnológico que mejor atendiera las necesidades nacionales o la formulación del “Triángulo de Sabato”, que representa una apuesta por articular Estado-infraestructura CyT-sector productivo (Galante y Marí, 2020).

---

orden, aunque las recomendaciones que brindan periódicamente sus consejos de científicos son sistemáticamente desestimadas por las principales potencias del sistema, resultando entre nula y escasa la efectiva implementación de las mismas. Es a raíz de los debates que se desencadenaron luego a nivel mundial que comenzó a adosarse adjetivos a la noción de desarrollo en el seno de la ONU (con sus diferentes métodos de cuantificación, medición y construcción de indicadores), a medida que se cobró conciencia de los límites del paradigma dominante: desarrollo sostenible, sustentable, humano, etc.

Por otro lado, Matus (1972), figura clave en los estudios sobre planificación en la región, señalaba el agotamiento de una etapa del desarrollo suramericano bajo la ISI, lo cual había dado lugar a una crisis de la planificación (de carácter normativa) del desarrollo. En un diálogo polémico con la visión dominante del nacional-desarrollismo cepalino, afirmaba el autor que la centralidad había estado colocada en la cuestión de la *velocidad* del proceso de desarrollo, en detrimento de la cuestión de su *dirección*, bajo un enfoque economicista, normativista, formalista en lo cuantitativo, desatento a las relaciones de poder y adscrito a los patrones de desarrollo capitalista occidental. En el marco de su propuesta de efectuar un procedimiento estratégico para la planificación del desarrollo, atendiendo al complejo juego de fuerzas sociales, sus proyectos, interacciones y resistencias, marcaba la utilidad de formular una *estrategia de desarrollo*. Por más limitadas que fueran sus posibilidades de acción material, esta colocaría a la planificación en el centro de los problemas fundamentales de una sociedad, definiendo orientaciones para muchas conductas parciales, aportando elementos para evaluar proyectos económicos y sociales, y promoviendo un debate sobre opciones de desarrollo del país, entre otras cuestiones.

Según señalaba la corriente marxista dependentista, la concepción desarrollista y modernizadora era compartida por ambas superpotencias de la época: tanto EUA como la URSS, “por derecha” como “por izquierda”, sostenían y promocionaban una visión lineal y etapista del desarrollo en diversos estadios, divergiendo sobre el tipo de sociedad ideal a emular, pero compartiendo las premisas (Dos Santos, 2016). A la par, esta corriente recuperó las premisas metodológicas de Marx para dar cuenta de ciertas raíces estructurales de la dependencia, como la transferencia de plusvalor de los capitales locales de las periferias hacia los capitales nacionales de los centros y la concomitante superexplotación del trabajo.<sup>19</sup>

La escuela dependentista dominó la escena intelectual latinoamericana, logrando incluso gran repercusión mundial, hasta la contrarrevolución neoconservadora. Esta se inició con el golpe de Estado de 1973 en Chile, de la mano de Augusto Pinochet y sus “Chicago Boys” al mando de la economía, y adquirió un despliegue global hacia 1979-80, a través de la alianza entre Margaret Thatcher y Ronald Reagan –al frente de Reino Unido y EUA, respectivamente–, en pos de retomar la hegemonía del polo de poder anglo-estadounidense en

---

<sup>19</sup> La transferencia de plusvalor se debe a la menor composición orgánica de los capitales periféricos –es decir, subsunción de tecnología–, y, por ende, menor productividad, por lo cual pierden con los capitales centrales en la competencia mundial. Para compensar esta disparidad, según el postulado de Marini (2008 [1996]), los capitales de la periferia tienden a intensificar la explotación de la fuerza de trabajo para lograr condiciones competitivas en el mercado mundial, dando lugar a los mecanismos de superexplotación: aumento de la duración de la jornada de trabajo, incremento de la intensidad del trabajo sin la elevación equivalente del salario y reducción del fondo de consumo del trabajador.

una época de crisis de acumulación y hegemonía e insubordinación de las periferias. Merced a esta contrarrevolución, se reemplazó en las academias regionales y mundiales la inquietud por el desarrollo en favor del crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica, en consonancia con el programa neoliberal en auge. Este impulsó una amplia liberalización, apertura y desregulación económica, flexibilización laboral y una drástica reducción del gasto público y de la intervención del Estado en la economía (aunque conservando fortaleza para el control del dinero y para combatir el poder sindical en los centros), en favor del sector privado. Se apoyó teóricamente en la escuela económica neoclásica, el nuevo institucionalismo y las versiones más radicales de la escuela de la elección racional.

No obstante, mientras en los países centrales se sostuvo el control estatal sobre los núcleos tecnológicos más avanzados y ciertas funciones de coordinación y articulación económicas, la aplicación periférica del neoliberalismo<sup>20</sup> en Suramérica radicalizó fuertemente la dependencia, mediante la primarización, concentración y extranjerización de las economías y la deuda externa. En el caso de YPF en Argentina, una vez superado el “empate hegemónico” de 1955-1976 mediante la cruenta dictadura cívico-militar instaurada en ese último año, se realizó una serie de políticas de desregulación, liberalización y apertura sobre los hidrocarburos y la petrolera de bandera, lo cual se desarrolla en el próximo capítulo.

### 1.2.3. Nuevos aportes ante la reestructuración capitalista mundial

Mientras en el sur del subcontinente suramericano –centro de gran parte de los debates precedentes– la oleada de golpes de Estado dispersó y debilitó el debate académico sobre estas problemáticas,<sup>21</sup> una corriente crítica en el seno de las academias del Norte global ampliaba y expandía el enfoque dependentista con la construcción de la *perspectiva de*

---

<sup>20</sup> “Si bien los puntos programáticos neoliberales son casi universales, hay que diferenciar entre neoliberalismo de territorio central y como proyecto de centro, y neoliberalismo periférico y como proyecto periferalizante. Las diferencias se observan no solo en cuanto a la profundidad de su aplicación para dismantlar derechos sociales de los trabajadores y clases populares y disminuir el precio relativo de la fuerza de trabajo, sino también porque en los territorios periféricos el programa neoliberal está acompañado de una política de dismantelamiento de todas aquellas actividades, estrategias y procesos económicos propios de los territorios centrales: promoción y protección de industrias estratégicas y actividades económicas de media y alta complejidad, desarrollo de capacidades científico-tecnológicas, niveles de formación relativos de la población, desarrollo de complejos industriales de la defensa, soberanía sobre los recursos naturales, entre otros” (Merino, 2020: 15). Es que los gobiernos neoliberales periféricos son promovidos y estimulados por los países centrales, que ven a tales gobiernos como sus “aliados (o vasallos voluntarios) naturales”, dado que las orientaciones estratégicas de tales programas son “el complemento exacto de las necesidades de expansión del bienestar, la seguridad nacional y el potencial de los países con visión propia del escenario global” (Aronskind, 25/2/2018).

<sup>21</sup> Nos referimos en especial a los golpes de Estado en Chile y Uruguay, en 1973, y Argentina, en 1976, con el importante precedente del golpe de 1966 en Brasil.

*sistema-mundo (o sistema mundial).*<sup>22</sup> Según Immanuel Wallerstein (1999 [1991]), su mayor exponente y sistematizador, la cuestión del desarrollo nacional se trata de una ilusión, dado que lo que se desarrolla no es una sociedad, es decir, un Estado-nación (los cuales no contarían con la autonomía e independencia que se les suele asignar), sino la economía-mundo capitalista.<sup>23</sup> Desde su constitución en el siglo XVI, se produjo una interconexión en continua y creciente expansión de diversas zonas geográficas, a través de cadenas de mercancías, y el plusvalor generado se fue concentrando en los centros del sistema-mundo, mediante la monopolización relativa de algún segmento de esas cadenas (debido a ventajas tecnológicas, organizativas o restricciones de mercado instituidas políticamente).

Según el autor, esta economía-mundo echa las raíces de la cuestión del desarrollo, homologado a progreso y crecimiento, dado que, como sistema histórico, habría hecho legítimos por primera vez los “deseos libidinosos” de placer y poder fusionados, a través del lema de la acumulación ilimitada. A su vez, dada la tendencia polarizante y desigualadora de la economía-mundo capitalista, el desarrollo de un país debe ser a expensas de otro. Por ello, afirma que las iniciativas nacionales son insuficientes para las metas del desarrollo, y que sería imposible que América Latina se desarrollara sin romper con tal sistema-mundo.

Retomando a Wallerstein, Giovanni Arrighi (1990) asevera también el carácter ilusorio del desarrollo, y precisa el concepto de *semiperiferia*: se trata de posiciones intermedias en la estructura centro-periferia de la economía-mundo capitalista (semiindustriales sería un sinónimo en la denominación económica tradicional), las cuales varían según la evolución y transformaciones del sistema-mundo. La estructura centro-semiperiferia-periferia no es sólo cuantitativa sino también cualitativa, ya que refiere a las capacidades relacionales de apropiarse de los beneficios de la división mundial del trabajo. Para este autor, los parámetros del desarrollo –o, más bien, de los lugares en la división mundial del trabajo– residen en la introducción y difusión de innovaciones en materia económica, política y social, más que en el progreso técnico, como lo entendía el estructuralismo latinoamericano.

---

<sup>22</sup> Existen ciertas diferencias dentro de esta corriente. Mientras Wallerstein y Arrighi se inscriben en la perspectiva denominada sistema-mundo, Gunder Frank critica muchos de sus postulados y afirma la existencia de un único sistema mundial desde hace 5000 años. Sin embargo, más allá de las diferencias teóricas y metodológicas, resulta una particularidad el enfoque sistémico mundial. Cabe aclarar también que las raíces de esta perspectiva analítica son latinoamericanas, como señala Dos Santos (2016) y reconoce el mismo Wallerstein (Grosfoguel, 2016).

<sup>23</sup> La economía-mundo capitalista se constituye como sistema-mundo moderno, esto es, un sistema histórico que comprende una zona espacio-temporal que atraviesa múltiples unidades políticas y culturales, pero con una única división internacional del trabajo e instituciones coordinadas sistémicamente, con múltiples Estados articulados en un sistema interestatal. Tal sistema-mundo se estructura desigualmente en centros, semiperiferias y periferias, articulados a la acumulación incesante de capital a escala global (Wallerstein, 1999 [1991]).

Si bien el planteo wallersteiniano le asignaba un rol pro-sistémico a la semiperiferia, cumpliendo el papel de estabilizar algunas de sus tendencias disgregadoras, la experiencia histórica muestra que también ha jugado papeles antisistémicos, poniendo en cuestión algunas de las tendencias dominantes del sistema mundial. A su vez, se trata de países que cuentan con procesos de industrialización más tardíos con respecto al centro, en sectores tradicionales, y sectores primarios muy vinculados a las exportaciones, bajo una estructura económica dominada por capitales transnacionales (Narodowski y Remes Lenicov, 2014). Se puede encuadrar bien en esta categoría, para Suramérica, a Argentina y Brasil: pionera la primera en el proceso de industrialización regional entre los años '30 y '70 y de desarrollo más tardío el segundo, aunque de mayor escala y sostenibilidad. Esto último se debe a que en el país lusófono sus dictaduras militares (entre 1964 y 1985) no implicaron una brutal desindustrialización y desarticulación de importantes capacidades productivas, tecnológicas, estatales e institucionales, como fue el caso –emblemáticamente a nivel mundial, incluso– de Argentina entre 1976 y 1983, y profundizado ya en democracia en los años '90. No obstante, en ciertas industrias como la nuclear o la aeroespacial el país logró conservar sus capacidades y aprendizajes construidos desde la época de auge del Estado empresario, por lo cual reviste en esos rubros una posición semiperiférica a nivel mundial (Carrizo, 2020).

En este sentido, y volviendo a Arrighi, este asevera que la industrialización dejó de ser característica de los países centrales, debido al creciente escalamiento tecnológico del capital y la “periferialización” de ciertos segmentos industriales, desplegada ya desde mediados de siglo XX.<sup>24</sup> Ello se agudizó desde la década del '70, con la reestructuración de la economía-mundo capitalista producto de una crisis de acumulación, lo cual dio lugar al pasaje al paradigma de acumulación flexible (también llamado posfordista, o toyotista). Se asistía ya a importantes transformaciones del gran capital, desde la forma y escala multinacional hacia la transnacional –esto es, desde el despliegue por múltiples países hacia una escala por encima de estos–. Emergía, pues, la denominada globalización económica, definiendo una nueva división internacional del trabajo (Merino, 2019). Ambos procesos se montaron y articularon con lo que Dos Santos (2016) y Martins (2011) denominan como Revolución Científico-Técnica, basada en el paradigma microelectrónico –o electro-

---

<sup>24</sup> Desde el neomarxismo y la teoría del capitalismo monopolístico se difundió una lectura que concebía que lo central o periférico eran los procesos productivos, no los países en sí, lo cual se define en función del grado en que cada proceso es monopolizado o de libre mercado. Ello varía según el desenvolvimiento y mutaciones de la economía-mundo y la división internacional del trabajo.

informático—, con el auge de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).<sup>25</sup> De este modo, comenzó un proceso que modificaría la base nacional de las economías a través de la emergencia de una múltiple red de flujos que operan a escala planetaria en tiempo real: de información, dinero, conocimiento y productos (Castells, 1999).

Estas transformaciones estructurales del sistema mundial se dieron también en términos espaciales. Comenzó un proceso de deslocalización productiva de sectores y rubros industriales desde el centro hacia las periferias, en búsqueda de menores costos en la mano de obra y en materia impositiva. En tal marco, el sudeste asiático comenzó a emerger, hasta constituirse en el nuevo polo dinámico de acumulación mundial. A diferencia de América Latina, que fue hundida en una oleada de golpes de Estado y políticas subordinantes de carácter neoliberal periférico, la región del sudeste asiático contó con mejores condiciones para erigirse como ganadora de esta “carrera por el desarrollo” (aunque, en muchos casos, ello resultara mucho más provechoso para la acumulación capitalista que para las masas trabajadoras).<sup>26</sup>

Para comprender el ascenso de Asia oriental, sobresalen ciertos factores tales como las milenarias raíces culturales de muchos de estos pueblos-naciones, las victorias en determinadas guerras de liberación (como la Revolución China de 1949 y las guerras de Vietnam entre 1955 y 1975) y mejores condiciones geoestratégicas. En torno a este último punto, se asistía en ese entonces a una crisis hegemónica estadounidense —la cual marca su primer declive— fruto del ascenso revolucionario y liberacionista en todo el mundo, el cual tuvo un punto cúlmine en la “revolución mundial” de 1968 (Wallerstein, 1999 [1991]). Sin embargo, mientras EUA concebía clave sostener el control de su “patio trasero” latinoamericano, según la visión geopolítica de sus élites y clases dominantes, el desarrollo tutelado de ciertos países de Asia oriental resultaba beneficioso para su estrategia de contención del avance del comunismo (soviético y chino), en el marco de la Guerra Fría. En

---

<sup>25</sup> Según la teoría marxista de la dependencia, y retomando en ello a teóricos soviéticos y europeos del Este, como Radovan Richta, la Revolución Científico-Técnica se produce cuando la ciencia se vuelve la fuerza productiva predominante en el crecimiento económico, hacia las décadas de 1940-1960 para los países centrales y 1970-1980 para el conjunto de la economía mundial. Afirma Martins (2011) que el principio automático sustituye al mecánico en la dirección de la producción, mientras que los componentes inmateriales y simbólicos pasan a jugar papeles de creciente importancia (por lo cual han aparecido conceptos como capitalismo informacional o cognitivo). Por otra parte, en otras teorías económicas se nomina esta revolución tecnológica basada en las TIC como Tercera Revolución Industrial, o la idea de que ello da lugar a un nuevo paradigma tecno-productivo (Pérez, 2010).

<sup>26</sup> La competitividad internacional de la industria surcoreana, en uno de los países estrella de la región, provenía de la depreciación de su mano de obra, la cual era férreamente controlada. Vale un indicador para observar esto: “mientras en la Argentina un salario promedio en la década de 1970 era de 1.040 dólares, en Corea lo era de 60 dólares” (Baudino, 2017: 85).

este sentido, en torno a la propaganda occidental acerca de los “tigres asiáticos” como camino a emular para el resto de los países del mundo, señala Arrighi (2007) que los pujantes Japón, Corea del Sur y Taiwán han sido “vasallos” de EUA desde la posguerra, mientras que Hong Kong y Singapur son meras ciudades-Estado, también bajo fuerte influencia occidental. Muy distintos son los casos de China o Vietnam, conducidos por proyectos de desarrollo autónomo, con un rol central del Estado en la gestión y planificación de sus economías (Merino, Bilmes y Barrenengoa, 2021a, 2021b).

Desde las décadas del ‘80 y ‘90 se sumaron a este proceso de auge del sudeste asiático China e India, mediante la apertura creciente de sus economías, aunque sosteniendo diversos grados de control estatal de las mismas. Dadas sus enormes proporciones demográficas, se duplicó la oferta de mano de obra barata a disposición de un capital liberado en forma creciente a las trabas para su movilidad geográfica. Ello brindó condiciones excepcionales para la deslocalización de las grandes empresas transnacionales desde sus países centrales de origen (en especial EUA), en pos de revertir la fuerte caída de la tasa de ganancia desde la década del ‘70. El fin del Segundo Mundo –el bloque socialista– hacia 1989-1991, con la caída del Muro de Berlín y la disolución de la URSS, respectivamente, y su incorporación a la economía mundial capitalista, potenció aquella deslocalización del capital global desde el centro hacia las nuevas (semi)periferias. Se apostaba a aprovechar ciertas ventajas comparativas, naturales e institucionales tales como la ubicación geográfica, dotaciones de recursos naturales, bajos salarios, flexibilidad laboral y escaso desarrollo de organizaciones sindicales (Treacy, 2019).

Aquella estrategia fue reforzada mediante su institucionalización supranacional, articulando un esquema regulatorio global que profundizó los mecanismos de subordinación y desarrollo desigual: normas multi- o bi- laterales de protección de intereses comerciales (mediante la Organización Mundial del Comercio –OMC–), de inversiones (vía Tratados Bilaterales de Inversión –TBI–)<sup>27</sup> y de ventajas tecnológicas y de los derechos de la propiedad intelectual (vía la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual). Este conjunto de procesos se corresponde, según Arrighi (2007) con la necesidad de encontrar un nuevo “recipiente” o “contenedor” territorial para la lógica de acumulación sin fin del capitalismo histórico, de mayor escala y magnitud, en pos de encauzar y contener el proceso de acumulación. Se puede encuadrar aquí la serie de enormes acuerdos de comercio e inversión desplegados desde entonces: regionales primero, desde los años ‘90, como el

---

<sup>27</sup> Será motivo de análisis del capítulos 3 la “atadura” que constituyen estos TBI para el caso de YPF.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el frustrado Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), o proto-globales, como los Tratados Transpacífico (TTP) y Transatlántico (TTIP) entrado el siglo XXI (Dierckxsens et al., 2018; Merino y Narodowski, 2019).

Por otro lado, en base a los procesos descritos y el postulado de determinadas cadenas de mercancías que recorren y articulan la economía-mundo capitalista –según la escuela del sistema-mundo–, surgió desde los años '90 una corriente de investigaciones sobre Cadenas Globales de Valor (CGV). Esta centró su análisis y formulación de políticas de desarrollo en las redes económicas globales sobre las cuales funciona crecientemente el capitalismo (Bair, 2005; Santarcángelo, Schteingart y Porta, 2017). Se trata de un enfoque que aborda los diferentes eslabones requeridos para la producción de un bien o servicio, los cuales se llevan a cabo en distintas localizaciones geográficas (países y regiones). Sin embargo, se centra en empresas y redes interempresariales, en niveles meso y micro, más que macro (a diferencia de sus predecesores del sistema-mundo), y ha sido utilizado desde entonces como un dispositivo institucional neoliberal por parte de los organismos supranacionales (Fernández y Trevignani, 2015).

A su vez, al respecto del ascenso del sudeste asiático, desde los años '90 volvió a emerger en el debate académico mundial la cuestión del desarrollo, configurándose una corriente de investigaciones denominada *nueva sociología del desarrollo* (Wade, 1999; Amsden, 2001; Kohli, 2004; Chibber, 2008). Se trata de un conjunto de investigaciones de científicos sociales que se proponen explicar el éxito relativo de las experiencias de industrialización tardía del sudeste asiático frente al resto de los países de la periferia, en contraposición a los abordajes dominantes en la economía, de cuño ortodoxo. A través del análisis de aquellas experiencias, y más allá de las cuestiones de la estructura centro-periferia y la dependencia, pusieron el foco en el papel del Estado para explicar la configuración, desempeño y evolución de diferentes estrategias de desarrollo. Se ha caracterizado a los Estados de aquellos países a partir de su capacidad estratégica para dirigir los procesos de desarrollo mediante fuertes consensos políticos, a través de agencias gubernamentales clave y una burocracia de alta calificación, meritocrática y eficiente (Zurbriggen y Travieso, 2016). Estos trabajos incorporan la herencia de la preocupación del sociólogo Max Weber, respecto a la importancia de las capacidades administrativas y burocráticas del Estado, como una dimensión central para explicar el comportamiento empresario y los procesos de acumulación capitalista. Este punto se vio favorecido en algunos casos del sudeste asiático por férreos

regímenes dictatoriales, sumado a una formación cultural muy disciplinada, sobre lo cual se emplazó una importante superexplotación de la fuerza de trabajo.

En efecto, una variable clave de aquellas experiencias ha sido el tipo de relaciones establecidas con el capital, tanto en lo que refiere a la capacidad de conducir, orientar, regular y gravar las inversiones extranjeras, como también a la negociación (con) y disciplinamiento (de) la burguesía local, para dar lugar a “formas de acumulación capitalista ‘virtuosas, aceleradas y sostenidas’ en el tiempo” (Serrani, 2012: 129). A su vez, se recupera y también se discute la noción neomarxista de autonomía relativa estatal para explicar tipos de relaciones estructurales entre Estado-capital. La obtención de *autonomía*, a partir de ciertos atributos de las estructuras estatales, dota de consistencia y viabilidad a las decisiones estatales, evita la vulnerabilidad, las infiltraciones de intereses particularistas y posibilita el control de las restricciones o condicionamientos de actores internos y externos. Sin embargo, según el postulado de Peter Evans de *autonomía enraizada*, resulta clave también la vinculación orgánica con la sociedad civil mediante determinados lazos y canales institucionales, lo cual evita el aislamiento de los aparatos estatales, permite una definición compartida de objetivos y posibilita una retroalimentación de los recursos existentes en la sociedad (como ideas y herramientas que toma el Estado), en un enriquecimiento mutuo (Fernández y García Puente, 2012). Volveremos sobre estas claves de análisis al indagar en la política energética neodesarrollista, antes y después de la renacionalización híbrida de YPF, compuesta por diferentes formas para incentivar al capital local y extranjero a acompañar el desenvolvimiento del patrón de acumulación y el modelo de desarrollo kirchnerista.

Por otro lado, este conjunto de transformaciones estructurales de la economía-mundo capitalista que se han descripto –referidas usualmente con el término *globalización*–, ha dado lugar también a mutaciones socioespaciales e institucionales. En efecto, ha tomado forma un despliegue de redes económicas y políticas globales, en las cuales juegan papeles destacados los organismos de financiamiento internacional y las empresas transnacionales. Señalan al respecto Ordóñez, Fernández y Brandão (2021: 16):

[Aquellas redes] atraviesan transversalmente los Estados nacionales, reasignando competencias, recursos y funciones a actores de escalas *trans*, *supra* y *sub* nacionales, y promoviendo así una nueva espacialidad “glocalizadora”, consistente en la tendencia a la articulación/subordinación directa de las escalas regional y local respecto de las escalas trans y supranacionales, sin la mediación de la escala nacional, por lo que el proceso implica la tendencia a la fragmentación y el desmantelamiento de los espacios nacionales.

Este fragmento es elocuente para esta investigación debido al juego multi- e inter-escalar a que ha dado lugar la globalización. Más adelante en este capítulo se profundizará en ello, respecto a las diferentes escalas espaciales que vertebran esta investigación, según la conceptualización aquí adoptada.

En fin, respecto al impacto de todo este complejo marco en el caso bajo estudio, en los años '90 se desplegó una serie de transformaciones estructurales sobre el circuito hidrocarburífero. Cabe señalar que, más allá de los embates aperturistas y liberalizadores precedentes, YPF había sostenido su carácter dominante hasta esta década, regulando el mismo al amparo de cierta normativa y en conjunto con determinadas instituciones. Como indicador de ello, se observa que hacia 1988/1989, YPF disponía aún del 98% del crudo explotado en el país, tenía bajo su dominio casi la totalidad de las reservas, y concentraba más del 60% de la extracción, refinación y comercialización de combustibles (Bernal, De Dicco y Freda, 2008; Schorr et al., 2015). Sin embargo, en el marco de la profundización del programa neoliberal periférico en el país, a tono con el auge del Consenso de Washington, el mundo unipolar y la oleada globalizadora, se llevó a cabo una profunda transformación estructural en el sector. De este modo, los hidrocarburos devinieron en *commodities*, esto es, mercancías destinadas a la exportación,<sup>28</sup> mientras que YPF sufrió un proceso de fragmentación, pérdida de capacidades y privatización gradual, representando uno de los mayores casos de desnacionalización a nivel mundial.

#### 1.2.4. Geopolítica, integración regional y transición del sistema mundial

Respecto a las transformaciones del sistema mundial capitalista a que se ha hecho referencia, existen importantes aportes a considerar con el foco puesto en la dimensión geopolítica más que en la geoeconómica.<sup>29</sup> En primer lugar, aparece otro importante exponente de la articulación de los debates dependentistas y neomarxistas en la obra de Samir Amin.<sup>30</sup> Señala Amin (1994) que el eje en torno al cual se definen las nuevas formas de polarización y desigualdad entre las naciones se constituye a partir de lo que denomina como los *cinco monopolios*: tecnológico, de control de los mercados financieros mundiales, de

---

<sup>28</sup> Como señalan Bernal, De Dicco y Freda (2008), mientras “el mundo desarrollado” incluyó a los hidrocarburos dentro de esta categoría de *commodities*, excluyó otros bienes potencialmente transables (como armas bioquímicas, nucleares, etc.). Quedaba de manifiesto, así, que se trata de una clasificación operada por quienes detentan poder en materia geopolítica, en función de sus propios intereses.

<sup>29</sup> La geopolítica aborda la proyección del poder en el espacio, mientras que la geoeconomía puede referir a la articulación entre geografía y economía, centrada en cuestiones económicas, comerciales, financieras (Guerrero, 2016), o bien ser definida como la utilización de instrumentos económicos a los fines de promover y defender los intereses de determinados Estados (De Nicolo, 2021).

<sup>30</sup> Este autor se abocó al estudio y debate sobre las periferias asiática y africana, en particular.

acceso a los recursos naturales del planeta, de medios masivos de comunicación y de armas de destrucción masiva. El conjunto de estos resortes de poder que monopolizan los países centrales define, según el autor, el marco dentro del cual opera la ley del valor globalizado (propia de la globalización), y es por ello que su condicionamiento anula el impacto de la industrialización en las periferias, devaluando su trabajo productivo y apropiándose de su valor agregado.

A su vez, en lugar de utilizar la categoría de semiperiferia, Amin (2010) opta por un criterio político de clasificación de la periferia del sistema mundial capitalista: las *periferias activas*, en contraposición a las marginadas, presentan proyectos de liberación que se enfrentan con el imperialismo a escala mundial. Acerca de esta cuestión del imperialismo, amerita traerse a colación en este punto el planteo de David Harvey (2014), quien afirma que el imperialismo de tipo capitalista representa una fusión contradictoria, dialéctica, de dos lógicas de poder: una de tipo capitalista, asentada en el dominio sobre el capital económico, y otra territorial, apoyada en el dominio sobre un territorio, sus recursos humanos y naturales.

En contraposición a los postulados de la perspectiva del sistema-mundo, Amin hace hincapié en el papel del Estado para romper con el sistema mundial e impulsar un proceso de desarrollo autónomo. Resulta útil en este punto su concepto de *desconexión*, según el cual lo que han hecho en distintos momentos históricos aquellas periferias activas fue subordinar determinadas tendencias que operan a escala mundial y constituyen ataduras para su autonomía y autodeterminación –en materia financiera, comercial, diplomática, institucional, logística, etc.– a las exigencias de su construcción nacional autocentrada (Liaudat y Sbatella, 2019). Es decir, no se trata de aislamiento sino de poner en discusión de modo soberano las estructuras de la dependencia, buscando cambiar las reglas de juego y recuperar márgenes de maniobra, tanto en lo interno como en lo externo de cada país.

Representan ejemplos cabales de desconexión las nacionalizaciones de recursos estratégicos (o de empresas insignia sobre determinados recursos estratégicos, como en el caso de esta investigación). Vale señalar, adelantando aquí un punto sobre el cual volveremos en el próximo capítulo, que el petróleo resulta emblemático en este sentido, habiendo sido apodado como “oro negro” en base a su predominio como materia prima de la economía-mundo capitalista desde fines de siglo XIX. Ha representado la principal materia prima, fuente para la provisión energética como para diversos derivados y encadenamientos industriales. Es por ello que ha constituido un factor geopolítico esencial, monopolizado hasta los años ‘70 por un cártel de compañías privadas multinacionales de raíces anglo-estadounidenses, el cual fue contestado desde ciertas periferias activas, a lo largo del siglo

XX, por una serie de oleadas de *nacionalismo petrolero* que dieron lugar a diversas formas de desconexión en torno a este recurso. En un recorrido general, se pueden mencionar desde las experiencias de la Unión Soviética en los años '20 –luego de la Revolución Rusa de 1917–, las nacionalizaciones de petroleras extranjeras en Bolivia en 1937 y México en 1938, y la gran oleada de nacionalizaciones –completas y parciales– en los años '60 y '70 en Medio Oriente, primero, y el resto de los países miembros de la naciente Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP), luego (Mabro, 2007). Como huelga detallar, fueron muy variados los alcances y limitaciones de todas estas diferentes experiencias nacionales de desconexión. Por último, ante la crisis y transición del sistema mundial que trajo aparejado el siglo XXI, tendría lugar una nueva oleada de nacionalismo petrolero (en el marco de una nueva geopolítica de la energía que se aborda en el capítulo 5). Nacionalizaciones de distinto tipo se desarrollaron hacia 2006-2012 en determinadas periferias activas: en la Rusia de Vladimir Putin, la Venezuela de Hugo Chávez, la Bolivia de Evo Morales, el Ecuador de Rafael Correa, el Brasil de Luiz Inácio “Lula” da Silva y la Argentina de Néstor y Cristina Kirchner, principalmente.

Sin embargo, señala también Amin (2010) que las energías de la desconexión sólo pueden imaginarse y definirse a escala nacional, pero precisan completarse y reforzarse en la escala regional (supranacional o continental), nivel en que pueden enfrentarse efectivamente aquellos cinco monopolios de la desigualdad contemporánea entre las naciones. En efecto, en las condiciones creadas por el desarrollo de las fuerzas productivas bajo la etapa de globalización, resulta clave la regionalización para la construcción de un mundo multipolar en pos de superar el unipolarismo anglo-estadounidense imperante desde 1991.

Resulta afín a esto último el análisis de Marcelo Gullo (2012) y su teoría de la insubordinación fundante, desde otra escuela intelectual: un posicionamiento realista y periférico en las Relaciones Internacionales (RRII) y el nacionalismo político económico. En base a un análisis histórico de diferentes experiencias nacionales de insubordinación frente a las estructuras hegemónicas de poder en cada época, el autor postula los conceptos de *umbral de poder* y *umbral de resistencia*. Ambos refieren a la *autonomía* de una unidad política, pero el primero en su faceta externa y el segundo en la interna. Comprenden, pues, *quantums* de poder mínimos que necesita alcanzar un Estado. Por un lado, para intentar participar, en calidad de actor principal, en la construcción del orden internacional (umbral de poder). Por el otro, para no caer en el estadio de subordinación, en un momento determinado de la historia, tanto en lo que refiere a establecer fronteras frente a las potencias hegemónicas como a limitar la interferencia de la globalización en su propio territorio (umbral de

resistencia y desarrollo). En ambos casos juega un papel fundamental la acción de un eficaz impulso estatal, es decir, toda política estatal destinada a crear o incrementar cualquiera de los elementos que conforman el poder nacional, los cuales son de carácter histórico, en relación con el desarrollo de la tecnología.

Según su adscripción a la corriente realista de las RRII, Gullo (2015 [2008]) retoma de Hans Morgenthau una serie de elementos que, según este autor, conforman el poder nacional. Representados en una pirámide formada por diez niveles, en la base aparece el factor geográfico (lo cual refiere a cuestiones como la extensión del territorio, las características de las fronteras, el volumen de la población, entre otras); en segundo lugar, la posibilidad de autoabastecerse de alimentos; en el tercero, la disponibilidad de materias primas; en el cuarto, la producción industrial; en el quinto, la infraestructura militar; en el sexto, el tamaño y la calidad de la población; en el séptimo y octavo lugar, el carácter y la moral nacionales; en el noveno, la diplomacia del Estado; y en el décimo, la personalidad de un gran estadista. En el caso del petróleo argentino, ya hemos señalado el rol clave que tuvo el impulso estatal en su desarrollo, lo cual se puede leer también como formas de incrementar los distintos elementos del poder nacional: sea en cuanto a despliegue, desarrollo y arraigo territorial en distintas regiones del país (1° nivel), disponibilidad de materias primas energéticas (3° nivel), trector del desarrollo industrial (4° nivel) y de la infraestructura militar (5° nivel), como expresión de identidad, orgullo y soberanía nacional (niveles 7° y 8°), e impulsados estos procesos por grandes estadistas como los citados como epígrafes en el inicio de esta tesis (10° nivel).

Gullo (2015 [2008]) afirma también que luego de la Segunda Guerra Mundial el umbral de poder ascendió a la escala continental, a través de la iniciativa de EUA, primer Estado-nación industrial continental, y la URSS, que lo secundaría.<sup>31</sup> Incluso, hacia fines de siglo XX, con la revolución tecnológica centrada en las TIC, el autor llega a afirmar que se vislumbra un nuevo escalamiento del umbral de poder. Este punto guarda relación con los mencionados procesos de transnacionalización del capital, la globalización económica y la necesidad de un “contenedor” más amplio para la incesante acumulación de capital (Arrighi, 2007). En base a ello, desde los años ‘90 las élites globalistas han buscado instituir formas proto-globales de institucionalidad jurídico-política afines al capital financiero global, vía organismos multilaterales (como la OMC o el G-20) y mega-acuerdos comerciales (como los mencionados TTP o TTIP) (Dierckxsens et al., 2018; Merino y Narodowski, 2019).

---

<sup>31</sup> Retoma en ello el pensamiento geopolítico continentalista de su mentor, Alberto Methol Ferré.

Es a raíz de todos estos fenómenos que resulta esencial para los Estados latinoamericanos la integración regional, en pos de la agregación de capacidades para favorecer el desarrollo, y, en consecuencia, fortalecer los procesos autonómicos, tal como ha planteado desde mediados de siglo XX la *escuela de la autonomía* de las RRII, encabezada por Helio Jaguaribe y Juan Carlos Puig (Briceño Ruiz y Simonoff, 2017; Simonoff y Lorenzini, 2019). Partiendo de –y discutiendo con– las elaboraciones cepalinas y dependentistas, esta escuela concibe a la integración regional como una dimensión agregada al proyecto de desarrollo autónomo. Ella incrementaría los costos de una intervención directa de la/s potencia/s hegemónicas, contribuiría a multiplicar los recursos y mercados, y mejoraría la escala de producción. Sin embargo, la integración regional no debe limitarse a la dimensión económica sino que precisa ser abordada en términos multidimensionales. A la par, más allá de las restricciones que imponen las situaciones periféricas y dependientes, se hace hincapié en la voluntad política de las élites gubernamentales para impulsar ese proceso. En ese marco, la *autonomía* es pensada como la búsqueda de ampliación de los márgenes de maniobra de los países latinoamericanos en un sistema internacional jerárquico y desigual, en el marco de determinadas condiciones de viabilidad nacional y permisibilidad internacional.<sup>32</sup>

A su vez, la integración se desenvuelve de manera gradual, evolucionando en círculos concéntricos. Desde la *geopolítica clásica latinoamericana*, Methol Ferré (2009) postula una idea similar para la integración regional, influido por la propuesta de Perón del ABC (Argentina-Brasil-Chile) en los años ‘50: como un primer núcleo de aglutinación, propone la unión entre las tradiciones lingüísticas y culturales lusoparlante brasileña con la hispanoparlante argentina, para luego sumar al resto de países del subcontinente. Se puede observar, pues, la siguiente secuencia, en términos generales y esquemáticos, en base a la evolución histórica de cómo se dio este proceso hacia fines de siglo XX y principios del XXI: en primer lugar, la alianza Argentina-Brasil (Declaración de Foz de Iguazú en 1985, a raíz del acuerdo Alfonsín-Sarney); luego, la constitución del Mercado Común del Sur (MERCOSUR,

---

<sup>32</sup> Según los postulados de Jaguaribe, la *viabilidad nacional* refiere al conjunto de condiciones internas indispensables que deben disponer los países dependientes para proponerse la autonomía, en términos de territorio, población, recursos naturales y estratégicos, y capacidad de intercambio internacional, guardando relación con los estándares socioculturales y tecnológicos de cada época. La *permisibilidad internacional*, por su parte, alude a las condiciones de posibilidad de un Estado, o un conjunto de ellos, para emprender una estrategia autonomizante tomando el estado de situación internacional, dada su situación geopolítica y sus relaciones internacionales, en términos de neutralizar el riesgo proveniente de terceros países –en especial, centrales– dotados de suficiente capacidad para ejercer sobre el mismo formas eficaces de coacción y condicionamiento (Simonoff y Lorenzini, 2019).

fundado en 1991);<sup>33</sup> más adelante, la conformación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR, fundada en 2008);<sup>34</sup> por último, la constitución de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC, fundada en 2010).<sup>35</sup> Se volverá sobre esto en el siguiente apartado, sobre los procesos de integración regional bajo el giro nacional-popular en la primera década del siglo XXI y sus correlatos en materia energética, en particular.

Otro conjunto intelectual que aporta en el estudio sobre el desarrollo autónomo de la periferia suramericana refiere a los desarrollos más recientes desde una *geopolítica del Sur Global* (De la Villa Hervas, 2018). Bajo importantes influencias por parte del pensamiento geopolítico clásico latinoamericano, y los postulados dependentistas y sistémicos-mundiales mencionados, toda una serie de investigaciones buscan actualizar tales perspectivas ante la realidad mundial contemporánea (Borón, 2012; Bruckmann, 2015; Gandarilla et al., 2016; Merino y Narodowski, 2019; Arkonada y Caciabue, 2019; entre otros). En este marco, diversas nociones como *transición hegemónica*, *transición geopolítica* o *transición histórico-espacial* buscan dar cuenta de una convulsionada situación mundial desde fines de siglo XX que expresa un conjunto de crisis articuladas y reconfiguraciones del sistema mundial. Señalamos aquí algunas de sus principales tendencias, en sus distintas escalas y temporalidades: a) desplazamiento del “centro de gravedad” de la economía y el poder mundial de Oeste (u “Occidente”)<sup>36</sup> a Este (u “Oriente”), esto es, del Atlántico Norte a Asia

---

<sup>33</sup> Inicialmente integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en fases posteriores el Mercosur se amplió, con las incorporaciones de Venezuela (luego sería suspendida) y Bolivia (en proceso de adhesión), y la inclusión de otros “Estados asociados” como Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Guyana y Surinam.

<sup>34</sup> UNASUR se conformó en sus inicios por los doce Estados independientes de Suramérica: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Sin embargo, hacia 2018-2020, bajo la oleada de gobiernos conservadores que tuvo lugar desde 2015 en la región suramericana, distintos países suspendieron, primero, y abandonaron, luego, su participación en el organismo: Colombia, Ecuador, Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

<sup>35</sup> La CELAC está integrada por los 32 países que integran América Latina y el Caribe. En 2020 Brasil suspendería su participación en el bloque.

<sup>36</sup> *Occidente* es un concepto clave para la geopolítica del sur global, el ideario decolonial y la filosofía de la liberación. El mismo refiere a una representación auto-identificatoria histórica, de carácter geocultural, surgida en Europa (del oeste, u “occidental”) para denominar una zona del mundo, una cultura y una civilización. Con la expansión colonial e imperial europea ello se amplió, *occidentalizando* a los pueblos dominados y subalternizados. En Suramérica ello se expresó en un carácter bifronte, entre una faceta occidentalizada y una faceta profunda y mestiza (Zagari, 2020). El *occidentalismo*, expresión acuñada por Fernando Coronil, refiere a la estrategia de producción de una diferencia radical articulada en términos de una oposición entre un Occidente superior y un otro subordinado, como estrategia de legitimación de las prácticas de dominación global de aquél (Restrepo y Rojas, 2010). En la actualidad, Occidente constituye una categoría ligada a los intereses de los actores dominantes de países pertenecientes al núcleo histórico de la OTAN. Se trata de una perspectiva anglosajona, raíz cultural que se volvió preponderante dentro del centro europeo luego del ascenso hegemónico británico en el siglo XIX, primero, y el estadounidense en el siglo XX, luego, deviniendo así anglo-estadounidense el núcleo central del poder mundial. Así, se delimita la territorialidad occidental abarcando a EUA, Europa Occidental, Canadá, Australia y Nueva Zelanda (dado que los últimos tres son parte de la denominado “angloesfera” o mundo anglosajón), y se liga dicho concepto a la economía capitalista de mercado, la democracia liberal, el respeto del individualismo y ciertos posicionamientos geopolíticos que deberían ser comunes, según sus principales ideólogos (Merino, 2016).

Pacífico; b) crisis de la hegemonía anglo-estadounidense occidental y del orden mundial, a la par de la emergencia de una creciente multipolaridad frente al ascenso de China, Rusia y otros polos de poder que tienden a desplazar a EUA como líder y a “Occidente” como centro del mundo; c) crecientes contradicciones político-estratégicas y generalización de una guerra mundial híbrida y fragmentada; d) crisis de la economía-mundo capitalista, luego del estallido financiero de 2008, en tanto crisis de sobreacumulación y realización (cuyas raíces se remontan a los años ‘70) pospuesta con financiarización y creación de “burbujas” especulativas;<sup>37</sup> e) crisis civilizatoria, la cual se expresa en un conjunto de aspectos: enormes y crecientes disparidades mundiales de riqueza y poder, crisis migratoria y de refugiados, crisis ecológica y ambiental, nocivos efectos del modo de producción capitalista y el patrón de poder y civilizatorio occidental,<sup>38</sup> entre otros factores clave; f) nuevo paradigma tecnológico en ascenso y en disputa (denominado como Cuarta Revolución Industrial o industria 4.0), como fruto de la revolución tecnológica y “destrucción creativa” constante; y g) proliferación de resistencias, insubordinaciones y formulación de proyectos alternativos en el Sur Global, siendo América Latina uno de los baluartes de este proceso (Merino, Bilmes y Barrenengoa, 2021).<sup>39</sup>

### 1.2.5. Suramérica ante el giro nacional-popular en el siglo XXI

En la región suramericana, en particular, esta transición del sistema mundial se expresó en lo que ha sido denominado desde distintas corrientes intelectuales como un cambio de época, período posneoliberal, ciclo de gobiernos progresistas, giro a la izquierda, “marea rosa” o –según se prefiere nominar aquí– *giro nacional-popular* (Merino y Stoessel, 2019). Ello se origina en las crisis de acumulación y legitimidad del régimen neoliberal desde 1998, y la expansión de ciclos de luchas populares y de disputas interburguesas dentro de los bloques en el poder.<sup>40</sup> Así, se torcieron las relaciones de fuerzas y lograron acceder al

---

<sup>37</sup> Según señala Arrighi (1999), la financiarización es un indicador típico de las transiciones hegemónicas, como refugio de los grandes capitales frente a crisis de acumulación y hegemonía. Ello sucedió a fines de siglo XV con el capital de las ciudades-Estado italianas, a inicios del XVIII con el holandés y a inicios del XIX con el británico.

<sup>38</sup> Para profundizar en la imbricada y compleja articulación entre capitalismo, modernidad, civilización occidental y la gestación y crisis del sistema-mundo moderno contemporáneo ver Grosfoguel (2016, 2018).

<sup>39</sup> Según Amin (2010), si con la conferencia de Bandung en 1955 y la creación del Movimiento de Países No Alineados se dio una primera oleada del despertar de las naciones del Sur Global, algunas de las cuales se cuentan entre las más antiguas de la historia universal, el siglo XXI dio lugar a una segunda oleada. Ello se puede observar en ciertos indicadores de distribución de la riqueza mundial, desarrollo humano y otros, según muestran Fernández, Lauxmann y Trevignani (2014).

<sup>40</sup> El concepto de inspiración gramsciana de *bloque en el poder* refiere a la articulación de la clase dominante entre sus distintas fracciones y con intereses disímiles, en una particular formación económico-social, en relación con una forma particular del Estado capitalista y para garantizar su dominación (Poulantzas, 1971). La

gobierno fuerzas políticas alternativas en ciertos países, en un recorrido que abarca a Venezuela en 1999, Argentina en 2002/2003,<sup>41</sup> Brasil en 2003, Uruguay en 2005, Bolivia en 2006, Ecuador en 2007, principalmente. Este conjunto de gobiernos apostó, en diversos grados y formas, a transformar los patrones de acumulación y los modelos de desarrollo, reconstruir mayores grados de soberanía y autonomía nacional, resquebrajar las condiciones periféricas y dependientes de sus países, redistribuir la riqueza y el poder, y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos. Hacia 2015 comienza a cerrarse este período, con los distintos recambios gubernamentales –de diverso origen– en países clave de la región (Argentina en 2015 y Brasil en 2016 fueron los más importantes), bajo orientación neoliberal periférica y realineamiento pro-occidental.

Como características generales de estos gobiernos durante la etapa posneoliberal en la región sobresalen, por un lado, diversas medidas de desarrollo social y cultural en lo que hace a la redistribución de la riqueza, ampliación de derechos para poblaciones vulneradas por sus condiciones étnicas, sexo-genéricas, etc. A su vez, en cuanto al desarrollo socioeconómico, se destacan las búsquedas por fortalecer los factores internos de producción a la par del control de los mercados y los márgenes de participación estatal en la matriz productiva, en detrimento de capitales concentrados de origen local y transnacional (Thwaites Rey y Castillo, 2008). Se efectuó en estos procesos, de formas distintas y con diferentes grados de profundidad o radicalidad, un retorno de la centralidad del Estado para regular y planificar el desarrollo económico y social. Luego del predominio de la idea del “Estado mínimo” durante los años ’90, especialmente en cuanto a intervención en la economía y protección social, se buscó recuperar un rol estatal protector, planificador, empresario y/o emprendedor. Para ello resultaba clave aumentar las capacidades estatales<sup>42</sup> (tanto técnico-administrativas como políticas) para dotar al Estado de mayor autonomía, fortaleza y enraizamiento con actores sociales y económicos críticos para el desarrollo (Sotelo Maciel, 2013).

---

unidad alcanzada es siempre contradictoria, y funciona regularmente bajo la dirección de una determinada fracción de clase.

<sup>41</sup> La polémica refiere a que fue el ciclo de gobiernos kirchneristas (Néstor Kirchner en 2003-2007 y Cristina Fernández en 2007-2011 y 2011-2015) el identificado claramente con este giro regional, pero ya el breve gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003) había sentado las bases del nuevo patrón de acumulación, de carácter productivista, neodesarrollista y posneoliberal (Varesi, 2013a; Merino, 2014a).

<sup>42</sup> Según Fernández y García Puente (2012), las capacidades estatales refieren, por un lado, a los aparatos estatales, la estructura material, los recursos humanos y financieros, y las tecnologías de gestión y organización para formular e implementar políticas públicas. Esa dimensión da cuenta de la capacidad endógena del Estado para definir y llevar adelante cualificadamente políticas y estrategias con autonomía frente a las presiones e intereses internos y externos. A su vez, aparece también una dimensión relacional que supone vínculos virtuosos entre las diversas estructuras y los distintos actores (al respecto de la idea de autonomía enraizada, por caso).

En los países de mayor desarrollo relativo de la región, como Argentina y Brasil, se constituyó el *neodesarrollismo* (Katz, 2015; Varesi, 2021). Allí, cierta fracción industrial interna del bloque en el poder fue parte de la coalición que derrotó a los proyectos neoliberales periféricos e instituyó los nuevos patrones de acumulación (Bonnet y Piva, 2009; Wainer y Cantamutto, 2013; Merino, 2014a). Tal programa consistía, fundamentalmente, en los siguientes puntos: a) combinar el impulso al sector privado con controles y regulaciones estatales, allí donde fuese necesario; b) industrializar con fuentes internas de divisas; c) ampliar el mercado interno y apostar a la “burguesía nacional” (Bona y Wainer, 2021). Se apostaba a las posibilidades del capitalismo productivo y nacional, con una creciente intervención estatal, incluyendo también incentivos a la inversión extranjera y cierta integración regional (fundamentalmente, el Mercosur). Ese programa económico podía asumir formas más o menos estatistas, y más o menos progresistas o conservadoras en materia política, simbólica y estratégica en cada país, proceso político y coyuntura particular. La alianza entre esa “burguesía nacional” y los gobiernos nacional-populares se rompería hacia mediados de la segunda década del siglo, ante las tensiones que implicaron las pujas con las clases trabajadoras, por un lado, y ante el empeoramiento del escenario geoeconómico mundial, por el otro. Se ahondará sobre este punto en el capítulo 4.

Una de las vías para ganar soberanía, grados de libertad o márgenes de autonomía, se centró en recuperar cierto control sobre las rentas de bienes naturales que constituyen recursos estratégicos, siendo fundamentales en ello los hidrocarburos. Se asistía desde inicios de siglo a un importante alza del precio de los *commodities* (materias primas y manufacturas de escaso valor agregado orientadas al comercio internacional, según el paradigma neoliberal), y ello brindaba oportunidades de apropiarse de una porción de esas rentas extraordinarias, limitando la extracción de excedentes por parte del capital transnacional y destinando parte de los mismos para financiar políticas sociales y/o económicas relevantes para los proyectos de gobierno. Fue en ese marco que renació el nacionalismo petrolero en la región, mediante diversos instrumentos: desde las tempranas reformas petroleras en la Venezuela de Hugo Chávez (1999 y 2001), la oleada de renacionalizaciones hacia 2006-2007 en la Bolivia de Evo Morales –de todo el sector hidrocarburífero–, la misma Venezuela –del gas y la prominente Faja Petrolífera del Orinoco– y el Ecuador de Rafael Correa –de la renta petrolera–, hasta las reformas en el Brasil de “Lula” da Silva, entre 2008 y 2010, luego de dimensionar la magnitud de los depósitos *offshore* del presal, en aguas profundas, como los

más grandes del mundo.<sup>43</sup> Como se analiza en los capítulos 3 y 4, Argentina fue parte de este movimiento regional mediante distintos instrumentos: la creación de la empresa estatal ENARSA,<sup>44</sup> en 2004, el intento de “argentinización” de YPF, en 2007, y, finalmente, la renacionalización híbrida de la petrolera de bandera, ya en 2012.

A diferencia del nacionalismo petrolero clásico del siglo XX, todas estas medidas tuvieron un carácter híbrido, perviviendo la participación de capitales privados y transnacionales heredados de las décadas previas bajo el neoliberalismo. El contexto mundial daba cuenta de una creciente puja geopolítica por la redefinición del orden mundial que agudizaba la disputa por el acceso, gestión y apropiación de recursos naturales estratégicos (Bruckmann, 2015). Se agudizaban también los mecanismos de *acumulación por desposesión*,<sup>45</sup> lo cual constituye un elemento central para relanzar la acumulación capitalista que privatiza y financieriza la naturaleza (Harvey, 2014;).

Resulta útil recuperar en este punto el planteo de Merino y Stoessel (2019), quienes retoman y reelaboran el planteo de los cinco monopolios de Amin, para formular la existencia de seis factores –o resortes– de poder que vertebraron en este ciclo político regional la disputa por lograr mayores grados relativos de soberanía y autonomía, en relación a la dinámica centro-periferia y al problema de la dependencia. Estos son: 1) el grado de desarrollo del complejo científico-tecnológico y de la matriz productiva; 2) el acceso y disponibilidad soberana de los recursos naturales; 3) el grado de desarrollo de las capacidades de defensa (y, por ende, del complejo militar-industrial); 4) la autonomía financiera y monetaria; 5) la existencia de un sistema de medios de comunicación desconcentrado con visión propia; y 6) el grado de desarrollo de una matriz de pensamiento latinoamericana y de perspectivas civilizatorias propias. En este sentido, se puede leer que las nacionalizaciones y

---

<sup>43</sup> En 2007, Petrobras había anunciado el descubrimiento de sustanciales recursos de petróleo y gas en reservorios ubicados bajo una capa impermeable de sal en el litoral del país (de ahí el nombre presal), a más de 3 mil metros a través de agua, roca y más de 1.500 metros de sal, a 300 km de la costa, en un área de casi 150 mil k<sup>2</sup> que se extiende a lo largo de tres cuencas: Santos, Campos y Espíritu Santo (CEPAL, 2013). Ello colocó a Brasil bajo la mira de Washington: en julio de 2008, EUA reactivó su IV Flota para patrullar el Atlántico Sur, luego de 58 años. Brasil respondía, en diciembre de ese año, impulsando el Consejo de Defensa Suramericano (Avondoglio, 2021). Desde 2014 se impulsaría luego la Operación *Lava Jato*, sobre corrupción y lavado de dinero, que afectó fuertemente a Petrobras y la captación estatal de la renta del presal.

<sup>44</sup> En 2017, Energía Argentina S.A. (ENARSA) pasó a denominarse Integración Energética Argentina S. A. (IEASA), fusionándose con Emprendimientos Energéticos Binacionales S.A. (EBISA) y ampliándose sus atribuciones. En 2022 volvió a denominarse ENARSA.

<sup>45</sup> El concepto refiere al uso de métodos de acumulación originaria (no entendido este carácter en términos históricos sino lógicos) como los descritos por Marx en torno a los orígenes del capital, para dar cuenta del avance neoliberal en la mercantilización de mayores dominios y ámbitos de la vida social, hasta entonces cerrados al mercado (Harvey, 2014). Algunos de estos métodos se observan en las privatizaciones (de empresas y servicios públicos, la tierra, etc.), la financierización, monetización y tributación, la gestión y manipulación de las crisis recurrentes del sistema, entre otras.

transformaciones estructurales en los sectores hidrocarburíferos de los distintos países, referentes al acceso y disponibilidad soberana sobre los recursos naturales, podían tener impactos en otros de esos resortes de poder. Se abordarán más adelante algunas de esas aristas para la experiencia argentina.

Cabe analizar ahora esta cuestión desde la dimensión energética, acorde al problema de esta investigación. Es que la integración en la materia tenía un gran potencial, dado que Suramérica posee importantes dotaciones de fuentes de energía, de gran magnitud en petróleo y gas, en particular: para ese entonces, el subcontinente detentaba reservas que equivalían al 20% del petróleo estimado en el planeta, al 5% del gas natural y más del 90% del crudo pesado y bitúmenes naturales (Sabbatella, 2015; Bernal, De Dicco y Freda, 2008). Gran parte de ello se ubicaba en Venezuela, la cual concentra las mayores reservas probadas de crudo del planeta. El resto de los países tenía un potencial más moderado, aunque los *booms* recientes con el presal brasileño y el *shale* argentino (gas y petróleo de esquisto, ubicado preponderantemente en Vaca Muerta) aumentaban el potencial de la región. A raíz de los descubrimientos de aquellos años en esos tres países, la región se consolidaba como segunda potencia petrolera del mundo tras Medio Oriente: entre 2009 y 2011, mientras el aumento de las reservas en el mundo fue del 20%, en América Latina ascendió 40% (Galindo, 29/4/12).

Frente a ello, la integración energética regional podría brindar importantes y variados beneficios: seguridad energética, infraestructura de interconexión (anillos energéticos regionales), proyectos de generación binacionales, reducción de los costos de producción, economías de escala, desarrollo tecnológico local, poder de negociación a nivel mundial, entre otros factores.<sup>46</sup> Fue precisamente el gobierno chavista de Venezuela el principal impulsor de la integración energética regional de carácter autónomo, en contraposición al modelo impulsado por EUA, desde los años '90, de una Integración Energética Hemisférica en el marco del ALCA, de carácter neoliberal y asentado en la apertura, desregulación, privatización y liberalización de estos mercados. De este modo, se impulsaron diversas iniciativas subregionales de integración energética, instrumentando una “diplomacia petrolera” en el marco de la geoestrategia bolivariana: a) Petrosur, en articulación con los socios del Mercosur: Brasil, Argentina y Uruguay; b) Petrocaribe, en alianza con 14 países de la región caribeña más Guyana y Surinam; y c) Petroandina, propuesta a los países que conforman la Comunidad Andina de Naciones (CAN, compuesta por Bolivia, Ecuador,

---

<sup>46</sup> Los antecedentes en la integración energética regional se remontan a las décadas del '60 y '70: la Asistencia Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana (ARPEL), creada en 1965, y la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), creada en 1973 (Yazbek y Cerra, 2010).

Colombia y Perú, además de Venezuela). Las tres iniciativas confluían en la ambiciosa apuesta de Petroamérica, la cual apuntaba a la creación de una empresa gran-nacional hidrocarburífera que integrara a las empresas energéticas públicas líderes, como Petróleos de Venezuela (PDVSA), Petróleo Brasileiro (Petrobras) y la argentina ENARSA (Bernal, 2005). Sin embargo, el único instrumento que prosperó fue Petrocaribe, mientras que Petroandina se diluyó luego del retiro de Venezuela de la CAN, y Petrosur dio curso a tres proyectos en Venezuela, Brasil y Argentina pero que nunca se efectivizaron, debido a cuestiones presupuestarias y de inversión, principalmente.

Otras iniciativas por destacar en esta materia se centraron, en particular, en el gas natural como vehículo de integración, a raíz de los intentos de construir un Gasoducto Sudamericano –o Red de Gasoductos del Sur–. Ello se lanzó luego de la Cumbre de las Américas de 2005 en Mar del Plata, cuando fue derrotado el proyecto estadounidense del ALCA. Hacia 2007, luego, se buscaría avanzar en la constitución de una Organización de Países Productores y Exportadores de Gas de Suramérica, suerte de OPEP gasífera suramericana, y se conformaría un Consejo Energético de Suramérica en la I Cumbre Energética Suramericana, que sería instrumentado años después, en 2010. Sin embargo, todo este conjunto de iniciativas no logró materializarse debido a conflictos entre países miembros y tensiones por el liderazgo regional (entre Brasil y Venezuela, en particular), el impacto de la crisis financiera global de 2008, limitaciones presupuestarias, el lento progreso de la actividad gasífera venezolana, la desaparición física de líderes regionales como Kirchner (2010) y Chávez (2013), entre otros factores (Sabbatella, 2015).

En todo este marco, se frenó la potencial función de YPF como instrumento de integración regional suramericana luego de su renacionalización híbrida de 2012, tanto en materia energética como para potenciar la industrialización y el desarrollo socioeconómico. Habían aparecido ciertas medidas en este sentido pocos meses después de la renacionalización. En especial, mediante acuerdos entre YPF y PDVSA, en el marco del vínculo entre Argentina y Venezuela a raíz del ingreso de esta última al Mercosur, aquel mismo año. Se apostaba a cooperar en toda una serie de aspectos de relevancia: sustitución de importaciones de países de otras zonas del mundo en favor de proveedores regionales suramericanos; creación de empresas mixtas; transferencia de tecnología y capacitación; actividad conjunta en la Faja Petrolífera del Orinoco, en las cuencas *offshore* argentinas del Atlántico Sur cercanas a las islas Malvinas, en Vaca Muerta y en yacimientos maduros, además de distintos proyectos de refinación y petroquímica (Slovinsky, 2014). En 2013, se producían también otros acercamientos con petroleras nacionales de la región. Por un lado,

entre YPF y la uruguaya Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) en favor de cooperar en exploración o producción conjunta de hidrocarburos, en particular en Vaca Muerta y yacimientos maduros. Por otro lado, se firmó un acuerdo entre YPF y la estatal boliviana Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) con el fin de articular proyectos conjuntos para exploración y desarrollo en territorio boliviano, mientras que YPF brindaría capacitación y soporte técnico a YPFB en materia de explotación de recursos no convencionales, y asesoramiento para la construcción de un Centro de Entrenamiento, Ingeniería e Investigación Hidrocarburífera en Bolivia. Ello se enmarcaba en un acuerdo bilateral para profundizar la integración energética entre ambos países, en relación a proyectos estratégicos con transferencias de tecnología en diferentes áreas.

Sin embargo, sumado a los factores descriptos que impidieron los intentos de avanzar en la integración energética regional, hacia 2012-2013 comenzaba a producirse un debilitamiento del regionalismo autónomo a la par que reemergía con fuerza un regionalismo de carácter abierto.<sup>47</sup> Este último se restringía a la vinculación con otras regiones del mundo antes que a promover el comercio intra-bloque, y se enfocaba más en los intercambios comerciales que en el desarrollo de infraestructura en pos del entrelazamiento de las estructuras productivas y constitución de cadenas de valor regionales. De este modo, se restringían las posibles políticas de integración en materia energética. Finalmente, desde 2014 el precio internacional del petróleo se desplomaría, afectando seriamente la rentabilidad y factibilidad de los proyectos integracionistas mencionados previamente. Producto de todo ello, los proyectos de integración energética regional tuvieron pocos avances y no lograron prosperar más allá de las iniciativas plasmadas en memorandos y acuerdos, quedando fragmentados y en ciertos casos paralizados (Sabbatella, 2015). Una valiosa excepción a esta tendencia general se daría, a partir del caso bajo estudio, con la creación del Foro de Procura de Petroleras Latinoamericanas, lo cual se aborda en el capítulo 3.

#### 1.2.6. Contribuciones y debates en torno a los modelos de desarrollo

Hacia la segunda década del siglo, en medio del auge de estos gobiernos nacional-populares, mientras tanto, emergía un importante debate acerca de los *modelos de desarrollo*. Se cuestionaba la alta dependencia de los *commodities*, la vulnerabilidad macroeconómica

---

<sup>47</sup> Según Merino (2017a), a diferencia del regionalismo autónomo, el abierto no cuestiona el lugar de la región como periferia y el papel ocupado en la división internacional del trabajo. Busca también estrategias de adaptación al capitalismo mundial, plantea una alianza estratégica con EUA y Occidente, y se centra en el libre mercado y en la integración de las cadenas globales de valor dominadas por el capital transnacional. La Alianza del Pacífico fue el organismo más representativo de este enfoque, desde 2011.

que comenzaba a aparecer y los límites para la incorporación de sectores sociales excluidos y para transformar las matrices productivas. Comenzaba ya a manifestarse una de las históricas restricciones al desarrollo económico en la región, en especial en los países con cierto grado de industrialización: la “restricción externa”, esto es, el crónico problema de escasez de divisas para sostener el ritmo de crecimiento de las economías de la región (Abeles, Lavarello y Montagu, 2012; Wainer y Belloni, 2017).

Lo anterior guarda relación con la pervivencia del *extractivismo*, sobre lo cual alertaba un conjunto de movimientos sociales indígenas, comunitarios y ambientalistas, con su correlato en un sector de la intelectualidad crítica de la región. Frente al despliegue de los diversos neodesarrollismos, aparecían críticas acerca de la existencia de un “neoextractivismo progresista”. Este consistiría en la reproducción, de manera renovada y como un eje central de los modelos de desarrollo, de la extracción y remoción de grandes volúmenes de recursos naturales (como minerales, hidrocarburos, productos agropecuarios, ictícolas, forestales, etc.), con nulo o muy bajo procesamiento, y orientados a la exportación (Gudynas, 2011a). En un marco de debate en torno a la concepción y usos de los bienes naturales, estos sectores reivindicaban la noción de *bienes comunes* frente a la pugna entre la concepción neoliberal de *commodities* y la nacional-popular de *recursos naturales estratégicos* (Fornillo, 2014). Volveremos sobre este punto en el capítulo 4, al analizar la concepción sustentada sobre los hidrocarburos luego de la renacionalización híbrida de YPF.

Según señala Ana Esther Ceceña (2011), los grandes proyectos extractivos (en materia hidrocarburífera, agropecuaria, hidroeléctrica, etc.) consolidan la primarización de las economías de la región, sostienen la primacía del capital transnacional, funcionan como economías de enclave y tienen nocivos efectos socio-ambientales y socio-territoriales. Surgieron en ese marco ciertas búsquedas por trascender el paradigma del desarrollo, con todo lo que conlleva. Justamente, fórmulas como *posdesarrollo* (Escobar, 2014), o *alternativas al desarrollo* (Lang y Mokrani, 2011), se han propuesto ir *más allá del desarrollo*, en términos del paradigma epistémico, filosófico y científico, reivindicando las luchas y programas de movimientos sociales indígenas.<sup>48</sup> El programa y horizonte reivindicado ha sido el Vivir Bien (también denominado Buen Vivir o Convivir Bien, como traducciones de los términos Suma Qamaña, de origen aymara, o Sumak Kawsay, de origen quechua). Se trata de un paradigma de raíz amerindia de desenvolvimiento de la vida que no

---

<sup>48</sup> Los focos estuvieron puestos en los procesos populares de Bolivia y Ecuador en los primeros años de siglo, principalmente (y, en menor medida, también Venezuela), dado su importante componente plebeyo e indígena, de carácter plurinacional, fuertemente crítico de la modernidad occidental y su ideario.

está cimentado en el crecimiento, la ganancia, la acumulación, sino en la consecución del equilibrio y armonía entre seres humanos, demás especies y la naturaleza en tanto “territorio viviente” (Quintero, 2014).

Los postulados anteriores forman parte de un movimiento intelectual que ha sido denominado como *giro de(s)colonial*, desarrollado desde los años ‘90 en ciertas academias de la región y de EUA (Castro-Gómez y Grosfoguel, 2007; Restrepo y Rojas, 2010).<sup>49</sup> Esta nueva perspectiva intelectual daría un paso más en la crítica al desarrollo, el capitalismo y el sistema-mundo, retomando los postulados dependentistas y del sistema-mundo, y también de la *filosofía de la liberación*.<sup>50</sup> Uno de los aportes principales de esta corriente ha sido la noción de *colonialidad del poder*, propuesta por Aníbal Quijano (2000a), la cual busca integrar las múltiples jerarquías de poder del capitalismo histórico como parte de un mismo proceso histórico-estructural heterogéneo con centro en el patrón de poder colonial. Este último constituye, según el autor, la complejidad de los procesos de acumulación capitalista, articulados en una jerarquía racial global y sus clasificaciones derivativas de superior/inferior, desarrollado/subdesarrollado y pueblos civilizados/bárbaros.<sup>51</sup>

Según este abordaje, el desarrollo representa un *fantasma*, y es parte fundamental del patrón civilizatorio y de poder moderno/colonial/eurocentrado. Así, se ha constituido como una idea-fuerza y meta-relato que se despliega como la forma de organizar, bajo una categoría única, diversas manifestaciones de ese patrón de poder global: un modelo temporal, una clasificación jerárquica de la población mundial de acuerdo con sus “niveles de desarrollo”, un relato justificador de la explotación capitalista y de la dependencia histórico-estructural, y por todo ello, también un eje seductor/movilizador de fuerzas sociales de diverso cuño (Quijano, 2000b). A su vez, según señalan otros aportes más recientes que abrevan en el pensamiento decolonial, el desarrollo constituye un verdadero *mito* acerca de un supuesto crecimiento económico ilimitado y exponencial, de la mano del progreso técnico, que brindaría mejoras de las condiciones de vida de la población, pero ello es imposible fácticamente en el largo (o mediano) plazo, debido a los límites constitutivamente finitos que

---

<sup>49</sup> El pensamiento decolonial, o descolonial, refiere en “sentido estricto” a aquellos agrupamientos intelectuales de la región hacia fines de siglo, en el campo académico latino- y norte- americano (luego desarticulados ante el cierre del ciclo nacional-popular, con importantes diferencias políticas y estratégicas a lo interno). Sin embargo, en la realidad histórico-social existen ideas “des” y “anti” coloniales desde las primeras manifestaciones de resistencia contra la dominación colonial europea en las periferias, como demuestran las diversas e históricas luchas populares indo-afro-latinoamericanas de liberación (Restrepo y Rojas, 2010).

<sup>50</sup> Corriente desarrollada desde los años ‘70, muy ligada a la teología de la liberación latinoamericana, la cual era expresión de la radicalización política de importantes sectores del catolicismo. La opción por los pobres, los oprimidos y las víctimas del sistema mundial es su rasgo más característico (Dussel, 2004, 2005; Dussel, Mendieta y Bohórquez, 2009; Asprella, Liaudat y Parra, 2021).

<sup>51</sup> Surgieron luego derivaciones conceptuales de la colonialidad: del saber, del ser y de la naturaleza.

delimita la misma biósfera. Tal mito presupone una concepción lineal, uniforme, acumulativa y creciente del tiempo, la cual se basa en un reduccionismo matematizante inaugurado por la ciencia moderna, a través de la denominada Revolución Científica de siglos XVI-XVII en Europa (Bautista, 2017). Cabe señalar que si bien se comparten aquí los trazos gruesos de esta crítica, nos es más útil para el problema bajo estudio la concepción de otro exponente decolonial (y liberacionista) como Enrique Dussel. Si bien este comparte las premisas precedentes, reivindica la cuestión del desarrollo de las fuerzas productivas desde posiciones periféricas y dependientes, retomando en ello a Marx (Dussel, 2014).

Llegado este punto, resulta importante señalar el debate existente sobre el carácter de la *modernidad*, concepto clave para todo el imaginario desarrollista. En primer término, ya autores como Dussel (2000, 2014) y el mismo Quijano (2000a) han cuestionado los sesgos eurocéntricos y coloniales de un relato dominante que la concibe como una emancipación de la humanidad (en términos universales) gracias a la Razón, y la explica a partir de procesos como el iluminismo, la Revolución Francesa y la Revolución Industrial. Sin embargo, aparece en este punto el hermanamiento de origen entre modernidad y capitalismo, el cual detonó una “segunda etapa” de la primera a través de la transformación exponencial del desarrollo tecnológico y de las fuerzas productivas. Es en este nivel de análisis económico-social en que se puede leer a la modernización, retomando en ello a José Mauricio Domingues (2012), en relación al desarrollo de los grados de complejidad y diferenciación interna. En este sentido, el autor denomina como fases de la modernidad a las revoluciones industriales.<sup>52</sup> A la par, según Ricardo Hausmann (2018), creador del enfoque de Complejidad Económica, esta se puede medir como la suma de capacidades y conocimientos técnicos que se involucran en la producción de un determinado producto. Los países ricos se caracterizan, según este enfoque, por las capacidades de articular enormes cantidades de conocimiento productivo a través de grandes redes de individuos. A su vez, ello está estrechamente ligado con la diversificación productiva. Volveremos sobre estas cuestiones en el capítulo 4, al analizar el modelo empresarial de la renacionalizada YPF y las formas en que se han “modernizado” las Compañías Petroleras Nacionales.

En torno a las cuestiones anteriores se ha concentrado el pensamiento cepalino posterior a los años ‘70, denominado como *neoestructuralista* en su etapa de fines de siglo

---

<sup>52</sup> La primera se centró en la máquina de vapor como innovación y el carbón como fuente energética, entre mediados de siglos XVIII y XIX. La segunda, de fines de siglo XIX, estuvo centrada en la electricidad y el petróleo. La tercera, hacia la década del '70 del siglo XX, se centró en la microelectrónica, o electroinformática. Finalmente, desde la segunda década del siglo XXI se postula desde ciertas usinas como el Foro Económico Mundial de Davos la transición en curso hacia una Cuarta Revolución Industrial, centrada en la convergencia de tecnologías digitales, físicas y biológicas, y energías renovables (Schwab, 2016).

XX, o *estructuralista-schumpeteriano*<sup>53</sup> a inicios de siglo XXI (Bielschowsky, 2009; Cimoli y Porcile, 2009, 2011; Ferrer, 2013; Schteingart, 2017). El industrialismo histórico de esta corriente pasó a centrarse en lo que ha sido denominado *cambio estructural*, ante el desplazamiento de los núcleos de mayor innovación tecnológica desde las industrias tradicionales hacia los servicios de mayor complejidad, bajo el paradigma flexible o posfordista. El cambio estructural consistiría, pues, en una transformación de la estructura económica de un país periférico que lograra desplazar la centralidad de las actividades de baja productividad hacia las de mayor productividad, y resulta central para ello la *política industrial*. Esta consiste en la potenciación y apoyo selectivo de ciertas actividades, sectores y componentes que generan mayores oportunidades tecnológicas, procesos de aprendizaje más acelerados y rendimientos crecientes en un mayor espectro de actividades (o de firmas).<sup>54</sup> Así, se busca maximizar las oportunidades para la consolidación de procesos de retroalimentación positiva, convergencia tecnológica y encadenamientos productivos. Es central aquí el aporte del mencionado Albert Hirschman (1958), un autor heterodoxo clásico de la economía del desarrollo, con su fórmula de los encadenamientos hacia atrás (en los proveedores) y hacia adelante (en las industrias usuarias), en pos de movilizar las capacidades productivas y tecnológicas ocultas.

A la par, según este enfoque, la *industria* no se limita a la manufactura, sino que comprende el conjunto de actividades que permiten la transformación de los resultados de las actividades de Investigación y Desarrollo (I+D) en nuevos productos, bienes de consumo y servicios, al desempeñar el rol de “correa de transmisión” entre la ciencia y el consumo. De este modo, se incluye en la industria no sólo a los sectores manufactureros sino también a los servicios conexos. Se enfatiza, no obstante, el rol central que sigue teniendo la manufactura, la cual actúa como “correa de transmisión” entre las oportunidades científico-tecnológicas y el resto del sistema productivo, teniendo la capacidad de producir insumos que explican la aplicación de técnicas y aumentos de productividad en otros sectores. A su vez, es también fuente de innovación organizacional, y lugar de origen de la creación de nuevos servicios de

---

<sup>53</sup> El término refiere a Joseph Schumpeter, uno de los grandes teóricos de la economía, y su planteo acerca de la “destrucción creadora”. Según su lectura, el capitalismo se desarrolla mediante una constante serie de innovaciones. Estos hechos fundamentales de la dinámica capitalista se conciben como formas novedosas en la esfera de la actividad económica, sea en torno a introducción de nuevos productos, modificación de mercancías ya en uso, apertura de nuevos mercados, introducción de nuevas formas de organización, entre otros factores.

<sup>54</sup> Se discute en ello tanto con las visiones neoclásicas tradicionales, las cuales se oponen a toda intervención del Estado en la economía, como con las vertientes neoclásicas *aggionarnadas*. Estas se oponen a que el Estado seleccione determinados sectores o industrias para ser beneficiados con condiciones preferenciales, desafiando las “señales de mercado”, o las ventajas comparativas estáticas (las cuales reproducen la estructura productiva vigente en la periferia, de carácter heterogéneo y desequilibrado), limitándose a resolver “fallas de mercado”.

alta productividad, a la par que espacio en el que estos servicios se desarrollan y diversifican a partir de aprendizajes entre el proveedor y el usuario (Lavarello, 2017). Volveremos más adelante sobre estas cuestiones, al analizar la política industrial desplegada en torno a la renacionalizada YPF, en el capítulo 3.

Lo anterior guarda relación con otras contribuciones heterodoxas en la economía política internacional contemporánea. Por caso, señala Ha-Joon Chang (2004) que, en contraposición a la visión dominante impulsada por los países centrales, acerca de las bondades del libre comercio, todas las naciones que lograron acceder al grupo de los países “desarrollados” hicieron uso de activas políticas industriales, comerciales y tecnológicas para promover su viraje económico hacia actividades de mayor valor agregado. El rol estatal fue clave en ello: se trata de lo que Mariana Mazzucato (2013) define como *Estado emprendedor*, esto es, el establecimiento de un rumbo estratégico para liderar el proceso de desarrollo industrial y el avance tecnológico en áreas prioritarias. Como atestiguan casos prominentes como el de tecnologías de la información, la industria farmacéutica o las energías renovables en países como EUA, Alemania o China, este rol estatal es clave en la creación de mercados, la inversión y la motorización de la I+D, asociando al sector privado para transformar a esta última en innovación. Se abordará en el capítulo 3 cómo se buscó impulsar un rol emprendedor del Estado a través de iniciativas como YPF-Tecnología (Y-TEC), en el marco de la política industrial relativa a los hidrocarburos.

Finalmente, volviendo a los postulados neoestructuralistas, se resalta la necesidad de una coalición de fuerzas político-sociales, capaz de orientar la agenda estatal en la dirección del cambio estructural y de sostenerla en el tiempo, junto con una estrategia de desarrollo productivo integral en pos de planificar a largo plazo el desarrollo y transformar sustancialmente la estructura productiva nacional (Abeles, Cimoli y Lavarello, 2017; Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2017). Ello presupone capacidades estatales de coordinación, articulación y planificación (es decir, una burocracia de Estado eficiente y profesionalizada), así como también moderación de la puja distributiva en los períodos de crecimiento, mediante una coordinación Estado-sindicalismo-empresariado orientada por un consenso productivista. Por último, para finalizar este recorrido, resulta útil traer a colación el postulado de la *densidad nacional* de Aldo Ferrer (2007), histórico exponente del estructuralismo latinoamericano. Tal como se desprende de la experiencia de los países “exitosos”, la densidad nacional refiere a un conjunto de circunstancias endógenas, insustituibles y necesarias para el desarrollo: cohesión social; estabilidad institucional y política de largo plazo; pensamiento crítico; y la existencia de liderazgos políticos, sociales y empresariales

con vocación de acumulación de poder, fundada en el dominio y la movilización de los recursos disponibles dentro del espacio nacional. Se abordarán en los capítulos 3 y 4 ciertas apuestas en relación a estos elementos durante el kirchnerismo, con sus tensiones y disputas, y el rol de la renacionalizada YPF en ello.

### **1.3. Acerca del marco teórico y epistémico de la investigación**

El recorrido anterior nos llevó por algunos de los principales aportes de diversas corrientes críticas en las ciencias sociales en la elaboración de preguntas, análisis, teorías y búsquedas de respuestas frente a los dilemas en torno al desarrollo y la dependencia en la periferia suramericana. Respuestas de índole tanto cognoscitiva (en términos de conocer, problematizar, desnaturalizar, comprender, analizar y explicar fenómenos complejos) como propositiva, en tanto instrumentos de indagación para la construcción de alternativas en la realidad social. En este punto, se buscará dar cuenta de cómo se ha construido el marco epistémico y las categorías analíticas de esta investigación, procurando poner en juego los debates abordados y la articulación de las dimensiones económica, política y geopolítica.

En primer lugar, según ha quedado ya de manifiesto a raíz del recorrido histórico y conceptual precedente, es importante señalar la discusión que se establece en esta tesis con el abordaje *mainstream* de la cuestión del desarrollo, de carácter nordo- u occidentalocéntrico y afín al sistema mundial moderno/colonial capitalista. Como señala Wallerstein (1999 [1991], 2006), tal abordaje abreva en los paradigmas decimonónicos que constituyeron las diversas disciplinas de lo social en Europa occidental en el siglo XIX, con sus múltiples y diversas derivaciones, resabios y reformulaciones posteriores. Como definición epistémico-política, se adscribe aquí a un pensamiento social que reivindica un carácter situado en nuestras propias realidades subalternas, periféricas y dependientes en Suramérica, de signo nacional, latinoamericano y del Sur global.<sup>55</sup> En ese marco, una ruptura necesaria refiere a las barreras y compartimentación disciplinaria que atomiza y fragmenta los saberes en las ciencias sociales modernas, de raíces eurocéntricas, positivistas y liberales, afines al patrón de poder y civilizatorio occidental (Quijano, 2000a).

Se busca, entonces, abreviar en un programa y horizonte (filosófico, epistémico y existencial) transmoderno y posoccidental (Dussel, 2004, 2005, 2014, 2016).<sup>56</sup> Para ello,

---

<sup>55</sup> Existen ciertas excepciones a esta afirmación, como los aportes de corrientes desarrolladas en el Norte global pero de signo contrahegemónico, como se ha señalado.

<sup>56</sup> La categoría de transmodernidad apunta a ir más allá de la modernidad –y de la posmodernidad, la cual no logra abandonar sus premisas y principios últimos– (Dussel, 2014). Se busca dar cuenta tanto de prácticas

resultan fundamentales los esfuerzos intelectuales en pos de “abrir”, “impensar” y descolonizar las ciencias sociales (Argumedo, 1993; Wallerstein, 1996, 1999 [1991]; López Segrera, 2000; Godoy y Gómez, 2020), incorporando elementos propios de la complejidad de la realidad social a través de enfoques inter- y trans- disciplinarios, de acuerdo a los nuevos paradigmas de las ciencias y el desarrollo (González Casanova, 2004; García, 2011; Delgado y Rist, 2016). A la par, se busca evitar cierto “nacionalismo metodológico” y enfoques Estado-céntricos, muy extendidos en las ciencias sociales, en pos de abordajes más integrales de acuerdo a las dinámicas del sistema mundial, a la par que articulando en los análisis diversas escalas espaciales y temporales (Martins, 2011; Merino y Narodowski, 2019).

En efecto, el abordaje apunta a ser *multiescalar* y *multidimensional*. Con respecto a este último punto, ello comprende abordar las dimensiones política, económica, ideológica, geopolítica, territorial, tecnológica, socio-ambiental y estratégica del problema de investigación –con especial foco en las primeras cuatro–. Por otro lado, en cuanto al abordaje multiescalar, se retoman los planteos de Fernández, Vigil y Seval (2012) acerca de comprender a las *escalas espaciales* como las instancias y niveles en que se organiza y reproduce la vida social, pero no de un modo estático ni reificable, sino relacional y dinámica. En efecto, estas se reconfiguran internamente y redefinen sus relaciones con otras escalas a partir de las estrategias de reproducción espacial de los actores sociales bajo el capitalismo, cuyas periódicas crisis y transformaciones socio-espaciales impactan en las representaciones que guían la organización y articulación de las escalas, y, con ello, también en las formas en que se desenvuelven los actores en las mismas. Se trata, por ende, de representaciones, formas de mapear escalarmente el mundo, que determinados actores (económicos, políticos, institucionales) logran imponer sobre otros mediante persuasión y conflicto.

En este sentido, se trabajará en esta tesis con tres escalas espaciales, bajo una concepción relacional, dinámica y representacional de las mismas: subnacional (referente al circuito productivo hidrocarburífero argentino, en el capítulo 2), nacional (referente al modelo de desarrollo y el patrón de acumulación, en los capítulos 3 y 4) y local (referente a la formación Vaca Muerta, en el capítulo 5). Asimismo, se introducen fenómenos de las escalas

---

sociales propias de pueblos-naciones y culturas subalternizadas por Occidente, como de un horizonte futuro de configuración del orden mundial, de carácter pluriversal. Este concepto aparece como superación del universalismo de la cosmovisión y las epistemes de la civilización occidental (Grosfoguel, 2008). La noción de posoccidental, por su parte, hace a la búsqueda por trascender aquel orden y cosmovisión (Bautista, 2020). En términos de Coronil, lo posoccidental refiere a desestabilizar ese modo de representación occidental de la diferencia cultural y su dominio mundial, que produce concepciones polarizadas y jerárquicas entre Occidente y sus otros (citado en Dussel, 2016: 46).

mundial y regional en determinadas secciones de esos capítulos. El recorte temporal va desde abril de 2012, cuando se anuncia la renacionalización híbrida de YPF, hasta diciembre de 2015, cuando finaliza el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner –y el ciclo de gobiernos kirchneristas–.

Por otro lado, desde el enfoque de las *escalas tempo-espaciales*, según Wallerstein (1999 [1991]), cabe señalar que el análisis se centrará en una escala *acontecimental*: la renacionalización híbrida de YPF en Argentina en 2012 y su devenir hasta 2015. Ello se insertaba, no obstante, en un determinado marco *coyuntural*: el mentado giro nacional-popular en la región suramericana –del cual formó parte el ciclo de gobiernos kirchneristas– en la dimensión política, junto con el súper-ciclo de los *commodities*, en la dimensión económica. Finalmente, tales procesos se enmarcan en un tiempo *estructural*, dado por la configuración del sistema-mundo moderno y su profundización con la Revolución Industrial, la cual define un determinado modo de producción basado en los combustibles fósiles.<sup>57</sup>

Se buscará poner en juego en la investigación un enfoque centrado en el *poder* y la *acumulación*, en tanto bases de la autonomía y el desarrollo socioeconómico nacional, respectivamente (y entendiendo a la autonomía como reverso de la dependencia). El eje en la cuestión del poder presupone la centralidad de las relaciones de ese tipo para todo estudio social, y, en particular, de su dimensión espacial y territorial. En efecto, toda relación social comprende intereses diversos, y contiene por ende algún componente de relación de poder, en términos de capacidades diferenciales para transformar, producir e imponer acciones y voluntades, sea bajo resistencia y conflicto o no (Manzanal, 2014). El poder comprende todas las dimensiones de la vida social, y a nivel económico se basa en la capacidad de producción, apropiación y/o gestión del excedente por parte de determinado grupo social (Sánchez, 1991).

La disputa *territorial*, que juega un importante papel en esta investigación, implica múltiples territorialidades en disputa, en tanto formas de apropiación, delimitación e identidad de un espacio en un momento histórico determinado (Haesbaert, 2019). Así, el territorio constituye también un campo de fuerzas e instrumento de ejercicio del poder, y se encuentra atravesado por relaciones sociales de producción y reproducción de vida

---

<sup>57</sup> Ello comienza con la primera Revolución Industrial, desde el siglo XVIII, motorizada por el carbón y la máquina de vapor, y se profundiza con la era del petróleo y el motor de explosión, desde fines de siglo XIX. Según Fernández Durán y González Reyes (2014), de todas las estrategias utilizadas por el ser humano para conseguir energía (fuego, recolección, caza, agricultura, control de seres humanos y animales, uso de energías renovables), los combustibles fósiles unidos a las máquinas han sido los que más potencia, energía y versatilidad le han proporcionado. Aseveran los autores que la Revolución Industrial supuso la entrada en un cuarto gran periodo energético. El primero había sido la etapa forrajera; el segundo, el salto a la agricultura; el tercero, el uso del trabajo animal y humano forzado. En este cuarto período se abrió el tránsito desde una economía rural basada en la agricultura y el comercio a una economía de carácter urbano, industrializada y mecanizada.

proyectadas en el espacio. A su vez, la globalización ha demostrado la caducidad de la asignación de exclusividad de un poder en relación con un territorio dado, bajo un lente Estado-céntrico, ante la proliferación de diversos actores no estatales, de diversa naturaleza y escala (transnacionales en muchas ocasiones), y de procesos transfronterizos que transforman el alcance, exclusividad y competencia de la autoridad estatal sobre el territorio nacional (Sassen, 2007). De este modo, se ha puesto en cuestión una idea clásica de la geopolítica (en tanto práctica y estudio de la proyección del poder en el espacio), o de la geografía política (en tanto subcampo disciplinar de las ciencias sociales), efectuando una ruptura con las formulaciones organicistas de la geopolítica clásica europea, de perfil Estado-céntrico, militarista y expansionista (Fornillo, 2015). En efecto, se entiende aquí a la *geopolítica* no como una disciplina sino como un campo de problematización, en el cual se utilizan enfoques inter/multi/trans-disciplinarios, abordando fundamentalmente la proyección del poder en el espacio, en concordancia con las señaladas perspectivas críticas que amplían las escalas, sujetos, problemas y enfoques analíticos.

A la par, cabe precisar la concepción con la que se trabaja aquí acerca de la cuestión *regional*. Según señalan Martin y Volonté (2021), la *región* constituye un concepto central en la tradición geográfica, suponiendo dos propiedades fundamentales: su condición de recorte o porción del espacio, aplicable a múltiples escalas, y el carácter singular y distintivo que le otorga una determinada cualidad, o bien cierta homogeneidad interna (sea en términos ambientales, demográficos, económicos, sociohistóricos, políticos, etc). Sin embargo, dado que no es unívoca la identificación de aquellas características distintivas, más aún en tiempos de globalización, las regiones a menudo son un constructo –o artificio– que realizan los investigadores, en tanto instrumento analítico, a raíz de distintos métodos y procedimientos de regionalización (Haesbaert, 2019). Se trata de una noción que ha cobrado un lugar central para el análisis espacial (a la par que también para la definición e implementación de políticas de desarrollo, durante buena parte de la historia) y que presenta un carácter polisémico y ambiguo. Se verá a lo largo de la tesis cómo aparece en la voz de los entrevistados, muchas veces, para referir a circuitos productivos propios de diversas áreas geográficas del territorio nacional argentino, las cuales atraviesan distintas provincias y ciudades. Se trata de un uso afín al que realiza la escuela de economías regionales –o de subsistemas de acumulación y circuitos productivos regionales– (Rofman, 1999, 2020; Varesi, 2013a; 2020). Sin embargo, en esta tesis se refiere como *subnacional* a esa escala espacial, para no confundir con el uso que se hace de *región*, en línea con las distintas perspectivas teóricas en que se abreve, de

signo geopolítico y/o enfoque sistémico mundial, en relación a la escala subcontinental que refiere a América del Sur, o Suramérica.

En cuanto a la categoría de *autonomía*, se la concibe como la máxima capacidad de decisión propia que un país puede tener, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real, por lo cual autonomizar refiere a ampliar los márgenes de maniobra (Briceño Ruiz y Simonoff, 2017). De este modo, se entiende a la autonomía emparentada con la soberanía, siendo ambas un reverso de la dependencia. Se busca trascender la concepción estándar de la *soberanía* en las RRII y el derecho internacional, de carácter formalista (en referencia al ejercicio de la autoridad en un cierto territorio por un Estado independiente), en pos de una concepción multidimensional y multiescalar. Si bien a lo largo de la historia moderna los derechos y poderes soberanos de los Estados nacionales han estado siempre limitados por diversos factores, en las últimas décadas se han profundizado y complejizado los fenómenos en auge que erosionan la soberanía nacional, en el marco de la globalización y reestructuración capitalista mundial: TIC y medios masivos de comunicación, CGV e interdependencia mundial, flujos globales de dinero, información y mercancías, creciente poderío y despliegue de empresas y organismos transnacionales, entre otros (Grinin, 2012). Todo ello profundizó, a su vez, los mecanismos de la dependencia en las periferias, en articulación con el programa neoliberal. Por ello, ante el complejo panorama geopolítico del sistema mundial contemporáneo, se concibe a las disputas por lograr mayores grados de soberanía y autonomía en función de los *resortes de poder* que definen la polarización mundial en centros y periferias. Estos resortes se pueden leer tanto en términos de los cinco monopolios de Amin (1994) como de los seis factores de Merino y Stoessel (2019) y los diez elementos de Morgenthau (recuperados por Gullo –2015 [2008]–).

En cuanto al *desarrollo socioeconómico*, retomamos la conceptualización de Ferrer (2007): se trata de la capacidad de cada país para participar en la creación y difusión de conocimientos científicos y aplicaciones tecnológicas, y de incorporarlos en el conjunto de su actividad económica y relaciones sociales. Se hace eje, pues, en la *acumulación* en sentido amplio: de capital, conocimientos, tecnologías, capacidad de gestión y organización, educación y capacidades de la fuerza de trabajo, estabilidad y permeabilidad de las instituciones, etc.

Aparece aquí la noción de *modelo* para referir al desarrollo socioeconómico, la cual representa, de alguna manera, una noción “nativa” para esta investigación, dada su difundida utilización en los debates públicos sobre los temas de la tesis. En diálogo con aquellos debates y en base a los planteos de Roig (2008), junto con elaboraciones propias, se

construye aquí el concepto de *modelo de desarrollo*, como un proyecto histórico, programa de acción eminentemente político que refiere a cómo conducir el desenvolvimiento –de orden material, primariamente– de una determinada sociedad en cierto momento histórico. A su vez, retomando y reelaborando planteos de Varesi (2013b), López (2014) y Cantamutto y Costantino (2016), se puede leer que, en base a determinado proceso histórico de desarrollo de tal sociedad (lo cual puede calificarse como *modo de desarrollo*), y de su *patrón de acumulación*,<sup>58</sup> en particular, una fuerza –o coalición de fuerzas– en posición de gobierno establece cierto modelo de desarrollo, a través de políticas que inciden tanto sobre las variables y actividades económicas como en la estructura de clases y grupos sociales. Ese modelo implica también una determinada concepción de los roles del Estado, la burguesía local y el capital extranjero para motorizar el desarrollo socioeconómico, y los roles de pequeños y medianos empresarios (pymes), trabajadores, movimientos sociales y organizaciones populares.

Luego, se retoma la elaboración de García y Rofman (2013) sobre una geografía del *excedente* que se configura a partir del circuito espacial de la producción de valor y su distribución social y espacial. Ello posibilitará aprehender la dinámica de acumulación en el espacio subnacional a partir del *circuito productivo hidrocarburífero*, permitiendo apreciar su despliegue territorial, la diversidad de actores<sup>59</sup> sociales que lo conforman, y la producción, acumulación y distribución del excedente entre esos sujetos. Tal circuito se inserta en determinadas relaciones sociales y técnicas de producción, de carácter dominante, las cuales implican modalidades de generación y puesta en valor del patrón tecnológico afín a los objetivos de los agentes dominantes del circuito. Como señala Varesi (2013a), el análisis del circuito productivo tiene estrecha relación con el análisis del patrón de acumulación dentro del cual se desenvuelve, así como con las transformaciones del capitalismo a escala mundial y las relaciones de poder que ello supone.

En base a las consideraciones precedentes, y reelaborando definiciones de Pujol Dávila (1990), se entenderá a las *disputas estratégicas* como las pugnas en que se cruzan, interponen, enfrentan y superponen objetivos, intereses y acciones políticas y estratégicas de más de un actor, en pos del dominio, control, influencia y/o hegemonía sobre un recurso, área

---

<sup>58</sup> Varesi (2013b, 2021) distingue entre *régimen* y *modelo* de acumulación para indagar en la reproducción ampliada del capital, en base a formulaciones de Basualdo, Torrado y elaboraciones propias. El primer concepto posee un mayor alcance que el segundo en términos del recorte temporal y espacial. Sin embargo, para no confundir con el uso que aquí se hace de *modelo* para la cuestión del desarrollo, como se ha definido, se opta por omitir esta diferenciación, refiriendo en términos generales al patrón de acumulación.

<sup>59</sup> Si bien en la teoría social existen distintas fundamentaciones para utilizar conceptos como *actores* o *agentes*, según las diferentes perspectivas, se hace aquí un uso indistinto de aquellas nociones, de modo amplio o laxo.

o factor de poder en juego. Se recuperan y reelaboran también las herramientas de Gramsci (2003 [1949]) del *análisis de situaciones y relaciones de fuerzas* y las teorizaciones sobre la *hegemonía* (Portantiero, 1975; Varesi, 2016). Así, reelaborando el planteo gramsciano, se partirá del análisis de las *relaciones mundiales de poder*, en torno a la conformación de bloques de Estados en sistemas hegemónicos, polos de poder (regionales y mundiales) y las relaciones de soberanía/autonomía o dependencia que se establecen entre las naciones. Luego, en la escala nacional, una primera dimensión estructural a considerar refiere a las *relaciones de fuerzas sociales*, analizando los grupos sociales en relación con el desarrollo de las fuerzas productivas, las funciones y posiciones desempeñados en los procesos de producción. Una segunda dimensión consiste en las *relaciones de fuerzas políticas*, vinculadas a la disputa hegemónica y al grado de homogeneidad, conciencia política colectiva y organización de los grupos, fracciones y clases, con distintos niveles. Se retoma, en este marco, el concepto de Jessop (1984) de *proyectos hegemónicos*, el cual refiere a la cuestión “nacional-popular” gramsciana, la construcción y disputa de hegemonía por fuerzas políticas en la sociedad civil y el Estado, aunque articulado, a su vez, con las estrategias de acumulación, las cuales refieren a las relaciones de producción y el balance de fuerzas entre clases.

Cabe detallar en este punto acerca del uso que se hace aquí de la categoría *nacional-popular*, o nacionalismo popular. Esta tiene raíces en la obra de Gramsci (2003 [1949]) y es entendida como una articulación político-social, por parte de determinado proyecto hegemónico en cierto tiempo y lugar, de los intereses y reivindicaciones del pueblo con los de la nación. En términos de Mouffe y Errejón (2018), se trata de una “identificación tendencial de la patria con el pueblo” en la cual juegan papeles importantes los liderazgos y las cuestiones afectiva y simbólica, sosteniendo una relación tensa con las instituciones existentes (p. 98). A su vez, pueden implicar la inclusión de las masas en el Estado, democratización y redistribución de la riqueza, recuperación de resortes de poder estatal, entre otros muchos fenómenos.

De este modo, lo nacional-popular condensa la doble contradicción “nación-imperialismo” y “pueblo-oligarquía”, según el ideario de ciertas corrientes del pensamiento social crítico latinoamericano (Hernández Arregui, 2004 [1969], 2011 [1960]). El significante vacío (en términos de Laclau) de *nación* es entendido aquí en su carácter periférico y dependiente, de “país oprimido”, en base a las pretensiones de autonomía y liberación nacional con respecto al imperialismo, la colonialidad y la dinámica polarizante del sistema mundial capitalista. La categoría política cultural de *pueblo*, por último, es entendida aquí

como bloque social de los oprimidos y de los excluidos (al decir de Gramsci y Dussel), que se constituye como actor colectivo político-histórico a través de la rebelión, en momentos de crisis de hegemonía de un orden de dominación, y en base a determinados núcleos articuladores de lo popular (al decir de García Linera) que unifiquen y constituyan al pueblo como sujeto histórico (Dussel, Laclau y García Linera, 2010).

En fin, se prefiere utilizar esta categoría de nacional-popular en lugar de las más usuales de “progresista” o “de izquierda”. Se entiende aquí que estas últimas categorías no reflejan con precisión los rasgos de tales gobiernos, a la par que están cargadas de una herencia moderna europea (el paradigma del progreso y la estructuración de los sistemas y clasificaciones políticas, respectivamente) que aquí se prefiere evitar. También se evita la noción de “populista” debido a su equivocidad.<sup>60</sup>

Cabe diferenciar, llegado este punto, la cuestión de lo *nacional* respecto de lo *estatal*. En especial para una investigación que aborda la producción hidrocarburífera, en la órbita económica, pueden solaparse tales aspectos al referir a una empresa pública como YPF.<sup>61</sup> Como se abordará a la hora de caracterizar el carácter *híbrido* de la renacionalización de la compañía, en el capítulo 3, YPF, la petrolera *de bandera* (según una denominación usual para las Compañías Petroleras Nacionales –y de acuerdo aquí con la nominación convencional de la bibliografía especializada–), no pasó a ser parte del Estado, como había sido en términos jurídicos hasta los años '90 (Empresa del Estado, primero, y Sociedad del Estado, luego), sino a ser controlada y dirigida estratégicamente por este, a través de cierta institucionalidad y normativa flexible, adaptada al paradigma neoliberal que había devenido dominante. Es por ello que no se nomina aquí a la recuperación del control estatal sobre YPF como una *reestatización* sino *renacionalización*, y bajo aquel carácter híbrido, sobre el cual se ahondará más adelante.

---

<sup>60</sup> Como señala Retamozo (2017), “populismo es, quizá, el concepto que con más particularidad y persistencia se ha utilizado para describir y analizar (y evaluar) la política en América Latina” (p. 126), en especial del siglo XX. Sin embargo, como indica Viguera (1993), el término comporta una vaguedad dada por la larga lista de casos que se incluyen generalmente bajo esa denominación, a la par que designa indistintamente movimientos, gobiernos, tipos de Estado, modelos de acumulación, estilos políticos, ideologías, etc. En el siglo en curso la equivocidad del término se ha acentuado, como señala Dussel (2016), a raíz de su extendida utilización mediática como epíteto peyorativo, por parte de grupos conservadores y dominantes, para referir a “toda medida o movimiento social o político que se oponga a la tendencia a la globalización, tal como la describe la teoría de base del Consenso de Washington” (p. 224). Este último uso dominante en la agenda pública, por último, impugna todo aquello que desborde una concepción de democracia en un sentido estrictamente liberal.

<sup>61</sup> Se nomina *público/a* aquí en términos de ser “de todos/as” los/as habitantes de un país, y no según el significado usual en inglés, “que en el lenguaje empresarial de Occidente significa que cotizan en bolsas, nacionales y extranjeras, con participación de distintos organismos públicos en sus acciones y creciente participación de capital privado” (Molinero, 2021: 50).

Como expresaba en su discurso la misma presidenta al momento de anunciar la intervención y el proyecto de expropiación de YPF, esta se había *desnacionalizado* a fines de los años '90, cuando fue adquirida por la petrolera transnacional, de origen español, Repsol. Como se aborda en los capítulos 3 y 4, Repsol se apalancaría en YPF para su expansión global, y el kirchnerismo buscaría “argentinizar” a esta última en 2007, mediante el ingreso de un “burgués nacional” al control de la compañía. Recién al frustrarse tal apuesta, con el detonante de la emergencia del déficit energético, hacia 2011, se tomó la decisión de intervenir estatalmente la empresa y expropiar el 51% de sus acciones, para pasar a efectuar su dirección estratégica. En fin, existen muy distintas nominaciones para esta medida, en particular, y en forma análoga a lo sucedido en otros países en donde se expresó la oleada de *nacionalismo petrolero* que atravesó ciertas periferias activas en la primera década y media del siglo XXI. Si bien se ahondará más adelante sobre estas cuestiones, amerita señalarse aquí este punto para evitar confusiones conceptuales o terminológicas.

En línea con lo anterior, cabe puntualizar acerca de cómo se concibe al Estado y las políticas públicas, un componente central de la investigación. En primer lugar, retomando aportes de Poulantzas (1971), García Linera (2010) y Jessop (2019), se puede comprender al *Estado* como una estructura de relaciones políticas territorializadas de dominación y legitimación, que articula funciones y dimensiones tanto materiales como simbólicas. Por un lado, constituye una maquinaria: institucional, normativa, jurídica, administrativa y burocrática. A la par, condensa las relaciones de fuerzas sociales y políticas de una sociedad, al reconocer, mediar, coordinar e institucionalizar relaciones sociales de producción y reproducción de la vida social. Al centralizar poder político, militar y simbólico, el Estado constituye una construcción política de monopolios legítimos sobre determinados recursos escasos de la sociedad: coerción –o violencia, según los términos weberianos–, económicos y de legitimación de distintas ideas y prácticas.

Para finalizar, un último comentario acerca de las *políticas públicas*. Según González Madrid (1999), se trata de “uno de esos conceptos ambiguos o definidos de manera imprecisa” y sobre el cual “hay un consenso en torno a su localización en un espacio eminentemente público, que ni es privado (particular y cerrado) ni gubernamental (legal-burocrático)” (p. 19). Si bien existe un debate académico al respecto de la definición y caracterización del concepto, el caso bajo estudio parece adecuarse al tipo de políticas públicas que transcurren todavía en procesos dominados por instancias gubernamentales, si bien su conformación y desarrollo recorren una vasta y compleja red de espacios públicos y en relación con determinada constelación de intereses. En fin, siguiendo a Camou y Pagani

(2017) y según una mirada sociopolítica e institucional de las mismas, aparece “una caracterización clásica –inspirada en trabajos como los de Oszlak y O’Donnell, entre otros– [para la cual] una política pública (o estatal) puede ser definida como un curso de decisiones específicas tomadas por autoridades estatales para enfrentar una cuestión de la agenda pública” (p. 11).

#### **1.4. Acerca de la estrategia metodológica**

En este apartado se dará cuenta de cómo se ha construido la estrategia metodológica, en función de poder abordar los distintos aspectos de la investigación. En primer lugar, se retoma a Marradi, Archenti y Piovani (2007) acerca de comprender a la *metodología* como la reflexión en torno al método de una investigación, en tanto núcleo central de un continuo de análisis crítico entre el estudio de los postulados epistemológicos y teóricos (los cuales se han explicitado en la sección anterior) y la elaboración de las técnicas de la investigación. Nos valemos aquí de herramientas cualitativas y cuantitativas, bajo un enfoque mixto, o multimétodo, y un diseño flexible, en función de los requerimientos de los objetivos.

Tal enfoque es particularmente apropiado para los estudios de caso, apuntando a un análisis profundo y holístico para comprender el caso en su unicidad. Se podría clasificar como instrumental a este estudio de caso (centrado en la renacionalización de YPF en Argentina, entre 2012 y 2015), en función del propósito de la investigación (Archenti, 2007), ya que el mismo cumple el rol de mediación para la comprensión de un fenómeno que lo trasciende: las disputas por el desarrollo autónomo desde la periferia suramericana, en Argentina en particular.

A su vez, la estrategia metodológica se vale principalmente del análisis de documentos, datos e indicadores socioeconómicos, apelando también a entrevistas a informantes clave. Se han consultado fuentes diversas: informes, documentos y bases de datos gubernamentales, empresariales y de instituciones especializadas (centros de estudios, observatorios, periódicos/revistas especializados en cuestiones energéticas, etc.); publicaciones ligadas a la misma YPF, fuentes testimoniales y periodísticas (de “tirada” regional, nacional e internacional), legislación (leyes, decretos y resoluciones), discursos y numerosa literatura especializada. Hacia el final de esta tesis se detalla sobre cada una de estas fuentes, organizadas por tipo.

Luego, se retoma a Santos, Pi Puig y Rausky (2018) acerca de que los métodos mixtos no son en sí mismos garantía de calidad en el proceso de construcción de conocimiento, por

el solo hecho de apostar a trascender la dualidad “cuanti-cuali”. Se hace preciso, pues, justificar y fundamentar las prácticas de investigación, y constituye un aporte en ese sentido la noción de *reflexividad*, entendida como un recurso metodológico que habilita a “pensar en lo que se hace”. Por ello, cabe realizar en este punto algunas precisiones de carácter general sobre la estrategia metodológica adoptada y el trabajo con determinadas técnicas de investigación.

En primer lugar, en torno a las fuentes primarias y secundarias utilizadas, incluidas las entrevistas realizadas, se asume que no se trata de información neutral a la que se ha accedido, sino que todos los diversos medios de información y enunciadores tienen intereses en las cuestiones bajo estudio, y han buscado influir políticamente desde los distintos roles ocupados: como medios de comunicación, como instituciones y analistas especializados (sea en materia económica, técnica, política, energética, etc.), como protagonistas de los sucesos analizados (políticos, funcionarios, técnicos), etc. Por ello, se ha buscado contrastar la información relevada con distintas fuentes, para corroborar los datos que se presentan, atendiendo a posibles divergencias o matices a la hora de presentar y/o construir los mismos. A la par, se ha puesto atención a comprender las perspectivas de los actores sociales implicados en sus contextos sociales de producción, a través de los posicionamientos y debates, los destinatarios e interlocutores de los mismos.

Luego, en torno al trabajo de entrevistas, se ha utilizado la modalidad de entrevista en profundidad a informantes clave. En particular, se entrevistó a personalidades que ocuparon cargos importantes en la gestión pública, con distintos tipos de vinculación o incidencia en el caso bajo estudio, fuera cumpliendo tareas de diseño, planificación, ejecución de la renacionalización y nueva gestión de YPF, así como también en la planificación del sector y las políticas de desarrollo en general. Los perfiles de los entrevistados son de tipo político, profesional y académico. Se ha logrado contactar a otras figuras de relevancia ligadas al caso bajo estudio, pero que por distintas razones prefirieron no ser entrevistadas, fuera debido a las controversias que han atravesado a algunos de los hechos bajo estudio, o a raíz de la judicialización de determinadas políticas públicas que se ha realizado en los últimos años. Si bien no se ha podido entrevistar a empresarios, en particular, se ha podido recuperar la voz de algunos de esos protagonistas a través de entrevistas publicadas o citadas en ciertas fuentes periodísticas. A su vez, tampoco se ha podido entrevistar a representantes sindicales, por parte de la fuerza de trabajo. Sin embargo, cabe señalar que esta tesis profundiza acerca del rol de los actores dominantes de la industria hidrocarburífera (locales y extranjeros) pero sólo

aborda muy panorámicamente el rol “desde abajo” de los trabajadores, sobre lo cual se puede profundizar en otras investigaciones (como Palermo, 2015).

Para puntualizar ahora acerca del modo en que se efectuaron las entrevistas, se debe señalar que se optó por un formato semiestructurado, con preguntas abiertas, algunas de las cuales fueron realizadas de forma presencial y muchas otras en forma digital –debido a la pandemia de Covid-19–, a través de una plataforma virtual de videollamadas. La herramienta metodológica de la entrevista provee gran riqueza informativa y permite acceder a información difícil de alcanzar por otras vías, por su contexto de mayor intimidad (Valles, 2002). Se ha empleado en todos los casos un guión, aunque habiendo reordenado, agregado y/o reformulado las preguntas en cada entrevista concreta en función de la situación comunicativa. La cantidad de entrevistas realizadas se definió según el criterio de saturación (Piovani, 2007b). Se buscó, así, acceder a datos o aspectos relevantes que pudieran haber pasado inadvertidos en el diseño de la investigación, así como las lecturas de actores relevantes en el proceso bajo estudio, dados sus roles protagónicos en diversas instancias.

En pos de complementar lo anterior, se han consultado también discursos y fuentes testimoniales de protagonistas gubernamentales del caso bajo estudio. Cabe aclarar que se trata de sujetos políticos activos, mediados por altos grados de subjetividad y cuyos testimonios son indisociables de los fines políticos que persiguen. Es por ello que ha sido importante adoptar una actitud crítica sobre la información hallada en las fuentes testimoniales y las entrevistas, analizando los discursos en su contexto social de producción, sus destinatarios y las posiciones de sus protagonistas. Cabe señalar que estas personalidades constituyen figuras con roles y posicionamientos políticos diferentes en la actualidad y en relación a los hechos bajo estudio, por lo cual se ha buscado cumplir el criterio de variedad de posiciones y diferenciabilidad.

A continuación, se explicitarán más pormenorizadamente las técnicas, procedimientos y tipo de fuentes utilizadas para cada uno de los objetivos de esta investigación. En primer lugar, nos centramos en cómo se ha buscado abordar el primer objetivo específico, consistente en examinar el carácter de la renacionalización de YPF y las políticas públicas ligadas al circuito hidrocarburífero en el marco del modelo de desarrollo del último gobierno kirchnerista. Para la identificación, caracterización y análisis de las políticas, se consultó un amplio conjunto de bibliografía especializada, sumado a la consulta de las fuentes primarias de las diversas medidas estatales (legislación e información pública) y ligadas en especial a YPF (el Informe Mosconi, la Estrategia de gestión 2013-2017, noticias en su página web, las Revistas Desafíos de YPF-Tecnología, etc.), informes gubernamentales (como los del

Ministerio de Industria), informes y documentos de instituciones especializadas (como la CEPAL, el Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, la Fundación Bariloche, etc.) e información obtenida a través de las entrevistas. Con respecto a la indagación sobre el carácter de la renacionalización de YPF, además de las fuentes señaladas, se contó también con las entrevistas a informantes clave y con el trabajo realizado en la estancia de investigación en el Estado Plurinacional de Bolivia. Estos dos últimos componentes fueron importantes para terminar de caracterizar una medida como la que subyace al caso bajo estudio, con las particularidades y complejidades que define el escenario mundial contemporáneo.

Para abordar el segundo objetivo específico, consistente en indagar y dar cuenta del mapa de actores y la puja por el excedente en el circuito productivo hidrocarburífero argentino, se ha procedido de la siguiente manera. Debido al problema de esta investigación, hemos optado por delimitar el circuito productivo bajo estudio en base al despliegue territorial de la producción hidrocarburífera argentina (incluyendo tanto el petróleo como el gas), en toda su serie de encadenamientos productivos. Es decir que se estructuró tal recorte analítico en torno a la disposición y articulación de cuencas sedimentarias, procesos de exploración y extracción, medios de transporte, áreas de refinación, procesamiento y comercialización de los hidrocarburos. Se ha trabajado para ello de acuerdo con los señalamientos teórico-metodológicos de la escuela de subsistemas de acumulación y circuitos productivos regionales (Rofman, 1999, 2020; Varesi, 2013a, 2020), para aprehender la configuración y dinámica del *circuito productivo hidrocarburífero argentino*, en la escala subnacional de esta investigación.

Nos hemos basado para ello, en particular, en ciertos informes gubernamentales (Mansilla, 2013; Ramón y Ruggiero, 2016), reportes, boletines y bases de datos de los Ministerios de Economía, Industria y Trabajo, y fuentes especializadas sobre el circuito productivo del petróleo y el gas: Observatorio de la Energía, Tecnología e Infraestructura para el Desarrollo –OETEC–, Observatorio Petrolero Sur, EconoJournal, EnerNews, Revistas Petroquímica y Petrotecnia, etc. La tipología de agentes del circuito se sustentó en esas mismas fuentes, más otras como el Mapa del Poder Económico en Argentina y distintas páginas web institucionales (de los mismos actores y sus organismos representativos, de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la enciclopedia Wikipedia, etc.). Por último, para el análisis sobre la producción, apropiación y gestión del excedente, se partió de trabajos sobre períodos previos y/o que presentaban las distintas formas de conceptualización y operacionalización (como Mansilla, 2006; Recalde, 2012; Barrera, 2013 y Santarcángelo y

Borroni, 2012; Gudynas, 2019), se retomaron, luego, datos presentados en Barrera Insua et al. (2020) para la aproximación general y por sectores a la apropiación del excedente en Argentina, y nos basamos, finalmente, en los datos contruidos por Ramón (2018) para el análisis sobre la producción y apropiación de la renta hidrocarbúfera, los cuales fueron contrastados con los presentados en Einstoss (15/4/2020).

Para examinar la disputa geoestratégica sobre Vaca Muerta en la trama global de los hidrocarburos no convencionales y los impactos multidimensionales de su desarrollo (tercer objetivo específico), ello fue situado en la escala local. Se consultó para su elaboración un conjunto de bibliografía especializada para el primer aspecto de índole geotratégico, sumado a la consulta de fuentes primarias (como los informes de la Administración de Información de Energía de EUA y los datos del Atlas Energético Mundial de la Agencia Internacional de Energía). Para indagar en los intereses en pugna en Vaca Muerta, el mapeo de poder en la formación y los impactos multidimensionales de su desarrollo, se trabajó también con fuentes gubernamentales, como la página web institucional de país, informes, presentaciones y estudios de la Subsecretaría de Planificación y Acción para el Desarrollo de la provincia de Neuquén y de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de la Nación. También se consultaron fuentes periodísticas (como Bercovich y Rebossio –2015–, El País de España o La Política Online, Página 12, Cronista, DangDai, Filo News y La Nación a nivel nacional, y las especializadas en energía, mencionadas previamente) y de instituciones especializadas (como el Observatorio Petrolero Sur y Enlace por la Justicia Energética y Socioambiental).

En último lugar, para indagar en las tensiones del patrón de acumulación neodesarrollista y las disputas en torno al modelo de desarrollo kirchnerista a través del caso de la renacionalización de YPF (cuarto objetivo específico), se trabajó con las entrevistas a informante clave, complementado con materiales periodísticos (como Fernández Blanco y Rafele, 2013; Natanson y Ocvirk, 2014), fuentes testimoniales (Neumeyer, 20/4/12; De Vido y Bernal, 2015; Fernández de Kirchner, 2019b) y discursos (Kirchner, 25/5/03; Fernández de Kirchner, 16/4/12, 2019a), sumado a la base provista por la bibliografía especializada.

## Capítulo 2

### **Circuito productivo hidrocarburífero: territorio, mapa de actores y puja por el excedente**

*Nos congrega, señores, el moderno dios de la paz y de la guerra: el petróleo. Ningún problema se presenta en estos momentos en forma más grave, compleja y de solución más urgente a la consideración de los gobernantes, que la defensa y administración de esta riqueza, de características especialísimas.* (Discurso del General Enrique Mosconi en Bogotá, el 1 de marzo de 1928).

#### **2.1. Introducción**

Luego de haber presentado las coordenadas epistémicas, teóricas y metodológicas de esta tesis, es turno de comenzar con el análisis empírico. En primer lugar, pues, se indaga en este capítulo en la escala subnacional de esta investigación, referida al *circuito productivo hidrocarburífero argentino*. Se mapean y analizan aquí los agentes socioeconómicos que operan en los diferentes segmentos de este circuito, su despliegue territorial y sus relaciones asimétricas. A la par, se indagan las implicancias de la renacionalización híbrida de YPF y las políticas públicas relativas a tal fenómeno sobre los procesos de producción y apropiación del excedente. Resulta esta una dimensión clave para las disputas por el desarrollo y la dependencia nacional.

Este capítulo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, se realiza una breve caracterización y marco histórico de la industria del petróleo y el gas a nivel mundial; se describe luego la configuración del circuito productivo hidrocarburífero argentino en cuanto a su despliegue territorial y los patrones socioeconómicos que delinearon sus “reglas de juego”; en tercer lugar, se desarrolla una tipología de los agentes socioeconómicos que participan de los distintos segmentos del circuito, y por último, se analiza la generación, distribución y apropiación del excedente, centrado en la renta hidrocarburífera.

#### **2.2. Acerca de la producción hidrocarburífera mundial**

La industria hidrocarburífera es una de las principales del mundo, constituyendo en la actualidad una cadena de valor global que implica operaciones de grandes volúmenes de

inversión, altos costos hundidos<sup>62</sup> y niveles de riesgo,<sup>63</sup> control de desarrollos tecnológicos complejos e importante logística (Mansilla, 2013). Todo ello delinea un mercado altamente concentrado, de rasgos capital-intensivos, con importantes barreras a la entrada (tanto de índole natural como artificial, en materia legal y económica) y presencia de economías de escala (Alonso, 2018).

Como indicador de ello, se puede observar que, en 2012 –año en que inicia el recorte temporal de esta investigación– 7 de las principales 10 empresas del *ranking* de la revista Fortune eran hidrocarbúricas: la angloholandesa Royal Dutch Shell (puesto 1), la estadounidense Exxon Mobil (2°), la británica BP (4°), las chinas Sinopec (5°) y CNPC (6°), y las estadounidenses Chevron (8°) y ConocoPhillips (9°) (Jalife-Rahme, 31/8/2009).<sup>64</sup> A su vez, las ganancias de las principales petroleras transnacionales superan los ingresos de varios países periféricos (Narodowski y Remes Lenicov, 2014), fruto de los procesos de polarización y concentración de la riqueza y del poder, y de desarrollo desigual y combinado, de la economía-mundo capitalista.

La gran magnitud de esta industria guarda relación con el perfil del régimen energético mundial, base y condición de posibilidad de todos los procesos productivos, el cual se basa fundamentalmente en combustibles fósiles. Hacia 2016, estos explicaban un 85% del suministro energético primario, en el siguiente orden: petróleo (36%), carbón (27%) y gas natural (22%), según los datos de la Agencia Internacional de la Energía (2016). Si bien se anuncia en la agenda global multilateral la transición energética en curso hacia fuentes renovables, en pos de contrarrestar el cambio climático producido por el impacto ambiental de las emanaciones de esos combustibles fósiles, se trata de un proceso lento que lleva décadas, y los datos actuales dan cuenta de lo que falta en ese camino.<sup>65</sup>

Como se puede observar, se trata de una industria de enormes dimensiones y proporciones en la economía mundial y, por supuesto, también para la escala de cualquier país, en particular en tiempos de globalización. En contraste con los imaginarios y sentidos comunes clásicos dados por extendidas representaciones sociales acerca del petróleo, las empresas petroleras y su accionar, en las últimas décadas han acontecido importantes

---

<sup>62</sup> Costos hundidos son aquellos gastos que se deben realizar al momento de ingresar al mercado y que son irre recuperables si se decide salir del mismo, tales como equipos, maquinarias, cañerías, etc.

<sup>63</sup> Riesgos asociados tanto a la exploración, dado que las búsquedas geológicas pueden no ser exitosas o los pozos pueden no ser productivos, como a la volatilidad de los mercados de *commodities* que definen los precios.

<sup>64</sup> Este ranking se basa en los ingresos de las compañías, y puede variar con respecto a otras taxonomías fundadas en otros rubros como ganancias, ventas y capitalización de mercado por parte de otras publicaciones financieras anglosajonas.

<sup>65</sup> Las fuentes energéticas se completaban con energía hidroeléctrica (en torno al 7%), nuclear (5%) y otras renovables –solar, eólica, geotérmica, mareomotriz, biomasa– con un 3%.

transformaciones. Por ello, es menester presentar ahora un mínimo marco histórico para caracterizar y comprender mejor esta cadena global de valor.

El petróleo, apodado como “oro negro” en base a su predominio como materia prima preponderante del capitalismo de posguerra, había empezado a explotarse industrialmente (como lubricante, primero, y luego como combustible para alumbrado) en el último tercio del siglo XIX.<sup>66</sup> Junto con el motor de explosión interna, y sus usos para la automoción y ramas económicas vinculadas, impulsaron lo que se ha denominado Segunda Revolución Industrial, entre fines de siglo XIX y principios del XX. De forma similar al papel cumplido por el tándem carbón-máquina de vapor en la (primera) Revolución Industrial, entre mediados de siglo XVIII y XIX, y a la par del ascenso de Gran Bretaña como potencia hegemónica, el petróleo fue determinante para la primacía de EUA en el siglo XX. De este modo, el “oro negro” se convirtió en la fuente energética básica y la electricidad en el vector energético clave, potenciando los procesos de maquinización y automatización de la economía capitalista mundial (Fernández Durán y González Reyes, 2018 [2014]).

Desde principios de siglo XX hasta la década del '70, el mercado hidrocarburífero mundial fue dominado por el cártel de las “Siete Hermanas”, grandes empresas petroleras privadas multinacionales, de origen británico (British Petroleum, denominada BP en la actualidad), angloholandés (Shell) y estadounidense (Exxon, Mobil, Chevron, Gulf y Texaco, todas ellas “hijas” de Standard Oil –propiedad de la familia Rockefeller–, considerada como la primera empresa transnacional moderna). Este oligopolio petrolero se fundaba en la capacidad de controlar la producción de los principales yacimientos hidrocarburíferos del mundo y los precios internacionales del crudo, a partir de acuerdos de cartelización y división de cuotas de mercado entre ellas. Hacia 1960, mientras que cerca de la mitad de las reservas mundiales de petróleo se encontraba en el subsuelo<sup>67</sup> de países de Medio Oriente (Irán, Irak, Kuwait y Arabia Saudita, principalmente), las Siete Hermanas controlaban el 67% de las mismas, junto con el 51% de la producción global; similar posición dominante con que contaban en la refinación, con más de la mitad de la capacidad mundial (Serrani, 2018).

Hacia mediados de siglo XX, los países de Medio Oriente comenzaron a cambiar las reglas de juego. En el marco de la oleada de descolonización y liberación nacional de posguerra, crearon petroleras estatales para organizar sus mercados locales: en algunos casos

---

<sup>66</sup> Los primeros descubrimientos y usos del petróleo que se encontraba superficialmente se remontan a varios milenios a.C. Era utilizado por diversos pueblos como sumerios, egipcios, japoneses, babilónicos y americanos para impermeabilizar embarcaciones, madera y ropa, procesos de momificación, pintura y alumbrado.

<sup>67</sup> El subsuelo refiere a todo aquello que se ubica por debajo de la superficie terrestre, incluyendo diversos recursos naturales como los hidrocarburíferos.

mediante nacionalizaciones y expropiaciones de activos de las petroleras multinacionales y en otros casos con menores grados de conflicto con los países centrales y sus empresas asociadas. Ya había antecedentes en ese sentido con el originario nacionalismo petrolero que se remontaba a la petrolera estatal soviética, luego de la Revolución Rusa, la creación de YPF en 1922 –primera petrolera integrada del mundo capitalista–, y las posteriores réplicas en países vecinos de la región, así como en las nacionalizaciones llevadas a cabo en Bolivia en 1937, primera de ese tipo en Latinoamérica, y en México en 1938.

Sin embargo, las experiencias de la estratégica región de Medio Oriente sacudieron el tablero. Irán fue pionero en ello, con la nacionalización de 1951, desarticulada rápidamente por Reino Unido y EUA. En 1960 se creaba la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), oponiéndose desde sus orígenes a la toma discrecional de decisiones sobre los precios internacionales del crudo que llevaba adelante el cártel de las Siete Hermanas. Esa década se produjeron nacionalizaciones –algunas completas y otras parciales– en Irak (entre 1961 y 1972), Argelia (entre 1963 y 1976) y Libia (tras la revolución de 1969). Finalmente, con las crisis petroleras de 1973-74 y 1979-81, el cártel vería mermar su posición dominante a nivel mundial, a raíz de la oleada de nacionalizaciones en el resto de los países de la OPEP, tanto completas (Kuwait, Venezuela, Argelia y Qatar) como parciales (Nigeria, Emiratos Árabes y Libia). Mientras que Irán retomó la nacionalización en 1974 y la completó con la revolución de 1979, en Arabia Saudita se dio un proceso lento de nacionalización que no se completó hasta los años '80 (Mabro, 2007).

No obstante lo anterior, con el pasaje desencadenado desde ese entonces hacia el patrón de acumulación flexible, o posfordista, aumentó fuertemente la transnacionalización de estos procesos productivos, a nivel mundial y a lo interno de cada país. Ello fue comandado por las compañías petroleras privadas, en un primer momento, aunque seguidas en ello por las nacionales/estatales desde los años '90. En esos años de auge del programa neoliberal, el mundo unipolar y el Consenso de Washington, se producía la apertura, por parte de una serie de países de la OPEP (con Venezuela y Argelia entre los más destacados), de segmentos de sus mercados petroleros a compañías extranjeras. A la par, la transnacionalización se articulaba por lo general con diversas formas de privatización –parciales y totales– de las petroleras de bandera en distintas naciones del planeta: desde las tempranas experiencias de Reino Unido en 1977 hasta la oleada de los años '90 y primeros 2000 en Brasil, Argentina, Rusia, Canadá, Italia, India, China y Noruega. En muchos de estos casos, esas privatizaciones se llevaron a cabo resguardando porciones accionarias minoritarias (“acciones doradas”), que le dieron a los Estados poder de veto sobre decisiones

importantes como fusiones y adquisiciones. Este tipo de medidas no dio lugar a un retiro del Estado de su intervención en la economía, sino a nuevos modelos híbridos público-privados, con incidencia no sólo interna sino también externa (Cuervo-Cazurra et al., 2014).

Por otro lado, como respuesta a las crisis energéticas de la década del '70, en los años '80 se comenzó a usar masivamente el gas natural –para consumo urbano y para obtención de electricidad–, incorporándose masivamente al sistema energético mundial en sólo 30 años (Fernández Durán y González Reyes, 2018 [2014]).<sup>68</sup> En 1900, aportaba sólo 1% de la energía proveniente de fuentes fósiles y en 1950 su participación era del 10%. Sin embargo, a partir de esa década el consumo de gas comenzó a crecer aceleradamente, impulsado por la demanda de distintos mercados: generación eléctrica, industria, hogares, transporte y también como materia prima para fertilizantes y para la producción de plásticos. Desde entonces, ha cobrado importancia como fuente energética frente a la lenta transición en curso hacia energías renovables, presentando menor impacto ambiental que los otros combustibles fósiles (Bronstein, Bronstein y Amorín, 2020).

Finalizando este breve recorrido histórico, se debe señalar que, ya en el siglo XXI, el control de una parte importante del mercado hidrocarbúfero mundial ha pasado a manos de las denominadas Compañías Petroleras Nacionales (CPN). Estas controlaban entre el 80 y el 90% de las reservas de hidrocarburos (según distintas estimaciones) y explicaban alrededor de dos tercios de la producción de petróleo (Victor, Hults & Thurber, 2011). A su vez, según la consultora Petroleum Intelligence Weekly Ranks, 16 de las 20 empresas más grandes de petróleo y gas eran propiedad, en forma mayoritaria –parcial o total– de Estados nacionales (Burdman, 3/5/2012). Sobresalían en tal grupo: Aramco (Arabia Saudita), Gazprom (Rusia), NIOC (Irán), CNPC y PetroChina (China), Kuwait Petroleum, NOC (Libia), PDVSA (Venezuela), Petrobras (Brasil), entre otras. Este fenómeno obedece a una revitalización del nacionalismo petrolero –con una nueva oleada de expropiaciones y nacionalizaciones desde el año 2005 en Rusia, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Brasil y Argentina, entre otros– que se desplegaba a lo largo del orbe, en el marco de la des-occidentalización, creciente multipolaridad e insubordinaciones en las periferias como fruto de la transición histórico-espacial del sistema mundial. La refinación y la logística siguen estando, no obstante, en una

---

<sup>68</sup> Como el petróleo, el gas natural también es conocido por el ser humano desde hace miles de años, debido en este caso a las fugas superficiales en la superficie terrestre que podían encenderse de manera natural (como, por ejemplo, a través de la caída de un rayo). Habiendo sido tales fenómenos de apariencia sobrenatural un objeto de adoración de diversas culturas, a partir del siglo XII, en China comienza a darse un uso práctico al gas natural, volviéndose un recurso para la fabricación de porcelana, entre otros usos.

proporción superior al 60%, en manos de compañías occidentales, las cuales son responsables de la mayor parte de los avances tecnológicos de la industria (de la Balze, 2012).

### **2.3. Circuito productivo hidrocarburífero argentino**

Luego del breve repaso histórico por la industria del petróleo y el gas a nivel mundial, cabe analizar su composición y características más técnicas, en primer lugar, para comprender la configuración del circuito productivo hidrocarburífero en Argentina. Hemos reconstruido los distintos niveles y segmentos de esta industria en el país, en búsqueda de sus actores predominantes y sus relaciones asimétricas.

La producción hidrocarburífera consta de una serie de encadenamientos que en la terminología de la industria se suelen clasificar como *upstream*, *midstream* y *downstream*, tomando sus nombres en inglés (Alonso, 2018; Mansilla, 2013). La primera comprende la exploración y extracción del petróleo y el gas de los yacimientos, e implica diversos procesos: prospección geológica, geofísica y perforación; análisis sísmico de las formaciones; construcción de instalaciones (equipos de bombeo, mantenimiento, supervisión, medición, control y extracción de los líquidos y gases), fundamentalmente. Este segmento, el *upstream*, constituye el eje central del circuito, alrededor del cual se articula todo el proceso de determinación de precios y modalidades de acumulación, como se verá luego.

El *midstream*, luego, comprende el transporte de los hidrocarburos desde los yacimientos (la “boca de pozo”) hacia las plantas procesadoras y los centros de consumo, así como el traslado de los derivados de la refinación hacia las áreas de almacenaje, distribución y venta a los consumidores. Este transporte se realiza por diversos medios: a) principalmente ductos, como oleoductos (petróleo crudo), gasoductos (gas natural) y poliductos (combustibles); b) camiones cisterna, para tramos cortos y con poco volumen; c) buques cisterna, para petróleo *offshore* (en el mar), o para gas natural licuado (GNL) en largos trayectos; y d) ferrocarril. También incluye este segmento el transporte del gas desde los yacimientos hasta el consumo final, sea por sistema de transporte de alta presión o por la red de distribución de media y baja presión.

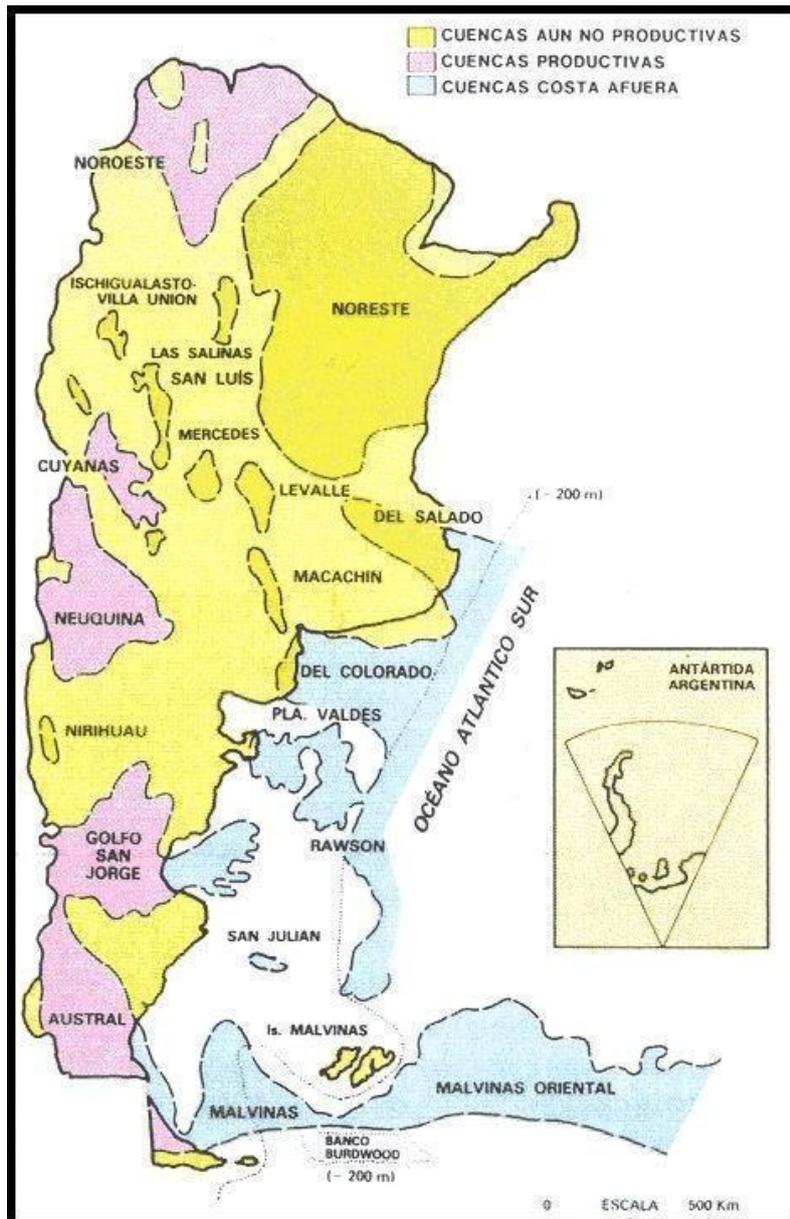
El *downstream*, por último, se ocupa del tratamiento, refinación, procesamiento y/o separación de líquidos y gases, así como la distribución y venta de los subproductos: naftas, querosene, gasoil, diésel oil, gas licuado, lubricantes, solventes, asfaltos y otros. Estos productos resultan esenciales para la actividad del transporte terrestre, fluvial, aéreo y para ciertas modalidades de ferrocarril, como así también para maquinaria agrícola y de la

construcción. Su comercialización en el mercado interno se da mediante dos canales: mayorista, integrado por grandes petroleras que abastecen a flotas de transporte de mercaderías o pasajeros, al agro, la industria, usinas eléctricas; y minorista, compuesto por estaciones de servicio y pequeños distribuidores independientes. Comprende también este segmento una importante estructura de almacenamiento de combustibles, en las refinerías o en terminales de distribución situadas entre estas últimas y las estaciones de servicio, controlada mayoritariamente por las propias empresas refinadoras.

### 2.3.1. Despliegue territorial

Cabe realizar ahora una breve descripción de la disposición y despliegue territorial de los tres segmentos del circuito hidrocarburífero argentino. En primer lugar, en cuanto al segmento del *upstream*, se pueden observar en el Mapa N° 1 las cuencas sedimentarias de hidrocarburos y su distribución territorial:

**Mapa N° 1. Cuencas sedimentarias de Argentina**

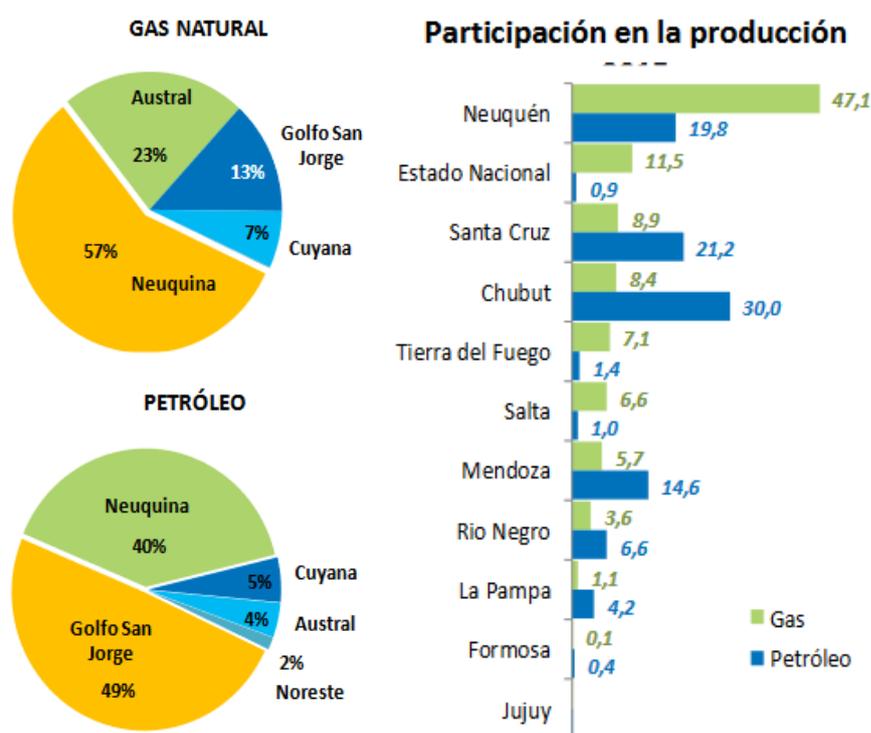


Nota: las cuencas costa afuera u *offshore* son las que se localizan en la plataforma continental (submarina), mientras que las (aún) no productivas no son consideradas rentables de acuerdo a las tecnologías existentes y disponibles y los precios de producción. Fuente: Secretaría de Energía de la Nación.

Como se puede observar en el Mapa 1, existen cinco cuencas sedimentarias productivas de hidrocarburos: Noroeste (que abarca norte de Salta, sudeste de Jujuy y oeste de Formosa), Cuyana (norte de Mendoza), Neuquina (centro y norte de Neuquén, sur de Mendoza, norte de Río Negro y sudoeste de La Pampa), Golfo San Jorge (sur de Chubut, norte de Santa Cruz y áreas *offshore* de ambas) y Austral (Tierra del Fuego, sur de Santa Cruz y áreas *offshore* de ambas que alcanzan las islas Malvinas).

No obstante, el peso y potencial de estas cuencas es muy desigual. En el Gráfico N° 1 se puede apreciar la distribución territorial de la extracción hidrocarburífera, por cuenca y por provincia.

**Gráfico N° 1. Argentina. Distribución territorial de la extracción de petróleo y gas. Año 2015**



Nota: la participación del Estado nacional se debe a las cuencas *offshore*, dado que conserva la titularidad de los recursos de la plataforma continental argentina. Los volúmenes totales de extracción fueron de 30.898 miles de m<sup>3</sup> de petróleo y 42.906 millones de m<sup>3</sup> de gas. Fuente: Ramón y Ruggiero (2016).

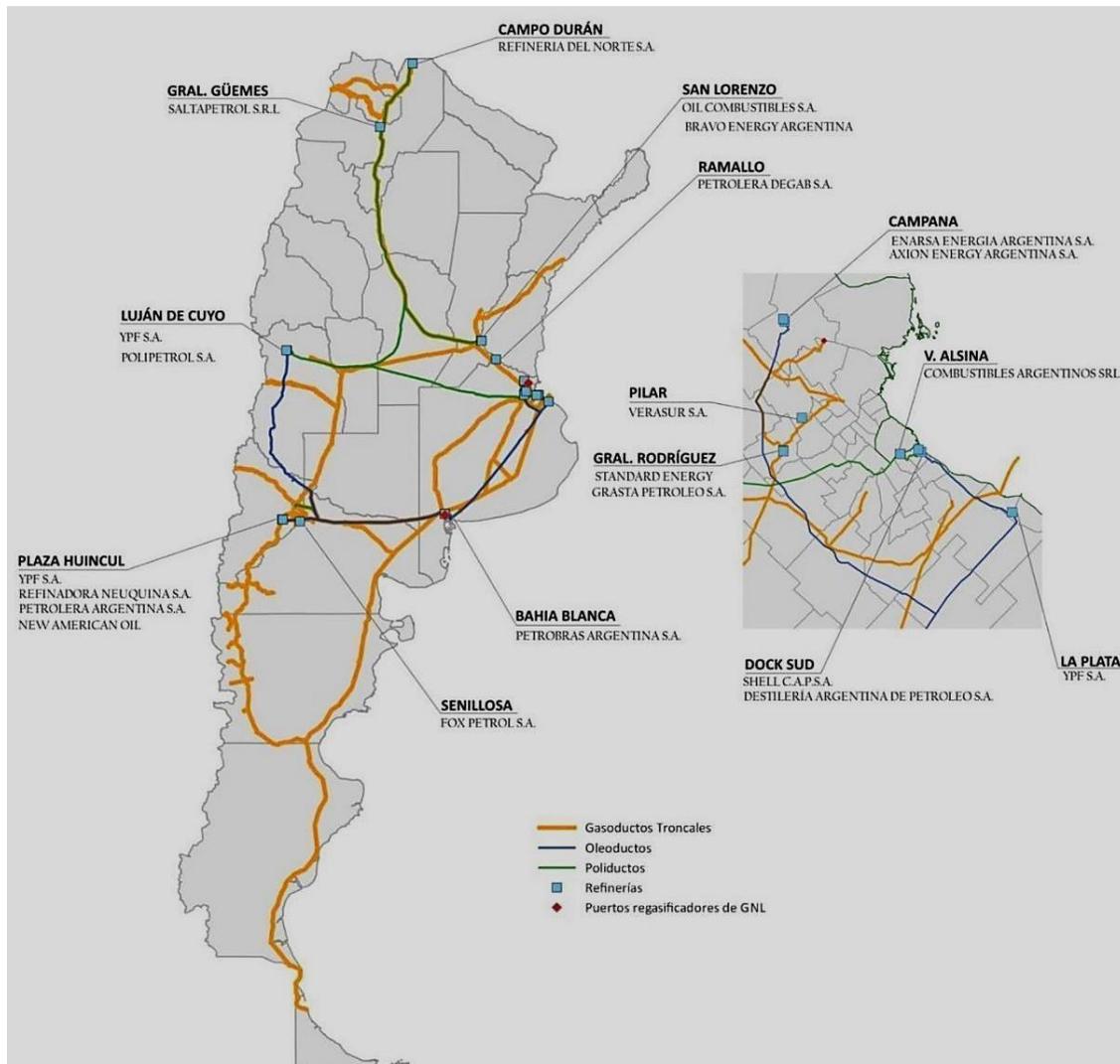
Como se puede ver, la cuenca Neuquina es la más relevante, seguida por Golfo San Jorge, Austral, Cuyana y muy de lejos por la Noreste. En efecto, la región patagónica del país detenta el mayor potencial hidrocarburífero (Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego y Río Negro).

Por otro lado, en cuanto al segmento *midstream*, el sistema de transporte de hidrocarburos va desde las cuencas sedimentarias y sus yacimientos hacia los polos de refinación y petroquímica –otra cadena de valor ligada estrechamente a este circuito productivo– y los centros de consumo, abarcando una porción importante del territorio nacional. La capacidad de transporte total del sistema fue de 43.570 millones de m<sup>3</sup> diarios en 2015 (Ramón y Ruggiero, 2016). Los gasoductos troncales son: Norte (une las cuencas del noroeste con Buenos Aires y Litoral), Centro-Oeste (une la región Cuyana con Litoral),

Neuba (I y II, que unen la provincia de Neuquén con Bs. As.) y San Martín (une el extremo sur del país con Bs. As.), desplegados a lo largo de 12.300 km y 45 plantas compresoras instaladas en distintos puntos del país. Los puntos principales de los oleoductos troncales son Puesto Hernández (Neuquén), Luján de Cuyo (Mendoza), Puerto Rosales (Bs. As.) y La Plata (Bs. As.), mientras que el sistema de poliductos une las refinerías del país en tres direcciones principales: desde Campo Durán (Salta) hasta San Lorenzo (Santa Fe), desde Luján de Cuyo hacia los centros de consumo del centro y este del país, y desde La Plata hacia Dock Sud y el conurbano bonaerense (Peralta, 2016).

En último lugar, en torno al segmento *downstream*, se aprecia la siguiente disposición territorial: la provincia de Buenos Aires concentra parte importante de las refinerías, con las instalaciones en La Plata, Dock Sud, Campana, Bahía Blanca, y las de menor tamaño en Vicente Alsina, Pilar, Gral. Rodríguez y Ramallo; Santa Fe cuenta con el polo centrado en la ciudad de San Lorenzo; Mendoza posee las instalaciones de Luján de Cuyo; en Neuquén se halla el polo de Plaza Huincul y el más pequeño en Senillosa; y en Salta se encuentran las instalaciones de Campo Durán y la más pequeña de Gral. Güemes. A su vez, aparecen dos puertos regasificadores de GNL, que reciben el transporte por buque: Bahía Blanca y Escobar, ambos en la provincia de Bs. As. También corresponde a este segmento toda la red de estaciones de servicio de combustibles líquidos y GNC (gas natural comprimido), plantas de almacenamiento, terminales de despacho, aeroplantas, distribuidores mayoristas y minoristas, sumado a la comercialización de GLP (gas licuado de petróleo), dispersos por todo el territorio nacional. En el Mapa N° 2 se pueden observar los principales emplazamientos de estos dos segmentos.

**Mapa N° 2. Transporte de petróleo crudo, productos derivados, sistema de gasoductos troncales, refinерías y plantas regasificadoras de la Argentina. Año 2015**



Fuente: Ramón y Ruggiero (2016).

De este modo, queda planteada una somera aproximación al funcionamiento de la producción hidrocarburífera argentina en el marco de la cual opera YPF. Este circuito productivo se despliega por diversas regiones geográficas, articulando un conjunto de eslabones y actividades económicas. A continuación nos concentraremos en la configuración de las “reglas de juego” del circuito.

### 2.3.2. Coordinadas socioeconómicas y reglas de juego

La configuración socioeconómica del circuito ha sido definida por el patrón de acumulación –tanto a nivel mundial como nacional– y las políticas públicas relativas al mismo, con sus respectivos marcos jurídicos. Los orígenes se remontan a principios de siglo XX, cuando los gobiernos de Julio A. Roca y Manuel Quintana dieron inicio al relevamiento, estudio y exploración geológica del territorio nacional en busca de carbón mineral y petróleo. Se apostaba entonces a sustituir la importación de ambos hidrocarburos que procedían del Reino Unido. En 1907, un equipo de profesionales y obreros a cargo del Ing. Enrique Hermitte descubrió petróleo en Comodoro Rivadavia, para dar inicio a la actividad del circuito hidrocarburífero en el país (Bernal, De Dicco y Freda, 2008). La generación nacionalista –de raíz tanto civil como militar– a que se ha hecho referencia en el capítulo anterior impulsó la creación de YPF, en 1922, y el fuerte desarrollo del potencial hidrocarburífero nacional, bajo una concepción de la propiedad estatal sobre recursos naturales considerados estratégicos y bajo el liderazgo de una empresa estatal y dirección política del Estado nacional.

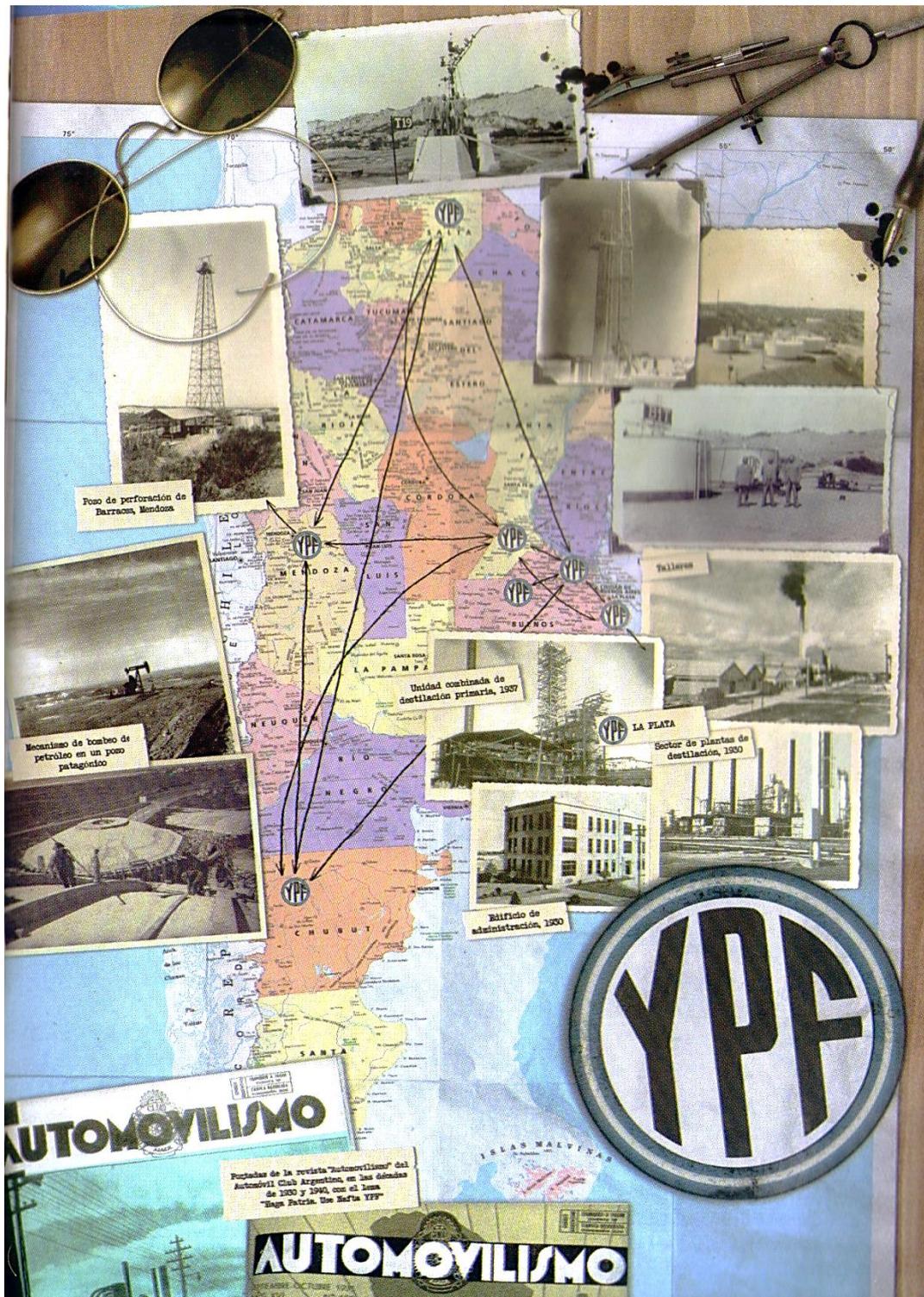
De acuerdo con la doctrina de Mosconi e Yrigoyen, YPF tuvo el monopolio legal del petróleo durante toda su existencia como Sociedad del Estado, a pesar de que también existía participación de multinacionales como Shell y Esso (Álvarez Tagliabue, 2012). En lo comercial, ningún agente privado que extrajera petróleo era dueño del recurso, sino que estaban obligados a vendérselo a YPF al precio que la estatal fijara. La petrolera de bandera fijaba precios, aranceles, importaciones, exportaciones y niveles de producción y distribución para todo el mercado. Por ello, YPF, en tanto repartición del Poder Ejecutivo, regulaba el mercado de hidrocarburos y se encontraba al margen de las dinámicas del mercado, de acuerdo con cierta legislación.<sup>69</sup>

En la Imagen N° 1 se puede ver una representación de ese ideario nacional popular, extraída de un cuaderno especial elaborado por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación luego de la expropiación de YPF:

---

<sup>69</sup> Según los regímenes normativos de “Empresas del Estado” y de “Sociedades del Estado” (Leyes 13.653/1949, 20.558/1973, 20.705/1974, entre otras), YPF no podía quebrar, sus directorios estarían integrados por ministros, las ganancias de la empresa dependían del Tesoro Nacional, se prohibía el ingreso de capitales privados y se prohibía la transformación de la empresa en una sociedad anónima (Chaia de Bellis, 2021).

**Imagen N° 1. Representación del rol histórico de YPF para el desarrollo productivo y territorial del país**



Fuente: Ministerio de Educación (2012b).

Sin embargo, el devenir tanto de la empresa insignia del país como del circuito hidrocarburífero fue de la mano del “péndulo” argentino –según la célebre idea de Marcelo

Diamand (1985)–, dado por la tensión entre un modelo de desarrollo con predominio estatal y de carácter industrialista y distribucionista, frente al modelo agroexportador y financiero de apertura y liberalización. Atraviesan toda la historia del circuito un conjunto de tensiones entre distintas concepciones sobre su desarrollo: entre la propiedad pública o provincial sobre los recursos del subsuelo, entre el monopolio estatal o la participación privada en la actividad, entre el empoderamiento o debilitamiento de YPF, entre la apertura o la protección.

En aquel período histórico, constituyen ejemplos cabales –no exhaustivos– de los intentos de liberalización y apertura en el circuito los siguientes eventos (Bernal, De Dicco y Freda, 2008; Basualdo y Barrera, 2015): a) la primera Ley de Hidrocarburos (N° 12.131) de 1935, en plena “década infame”, que declaró la provincialización de esos recursos y mayor participación del sector privado;<sup>70</sup> b) la política petrolera desarrollista del gobierno de Frondizi, con los más de 13 contratos firmados con petroleras multinacionales en 1958 (anulados luego por el gobierno de Arturo Illia, en 1963) y la entrega al oligopolio privado tanto de yacimientos descubiertos por YPF como también de áreas que eran explotadas por la petrolera de bandera, en las cuales se habían realizado importantes inversiones y eran de alta productividad; c) la Ley de Hidrocarburos (N° 17.319) de 1967, durante la dictadura de Juan Carlos Onganía, que reconocía al sector privado junto al público como actores de la producción y distribución sectorial, a la par que facultaba a YPF a conceder contratos de locación de obras y servicios (donde el producto resultante pertenecería a la empresa estatal) y concesiones de explotación (con la consecuente libre disponibilidad del recurso extraído por parte del productor privado). Por el contrario, representan claras expresiones del modelo estatista, además de la misma creación de YPF y la actividad de Mosconi, Baldrich y otros, las siguientes experiencias: a) la expropiación de la Compañía Primitiva de Gas de Buenos Aires y la asignación a YPF de su gestión, en 1944, seguido de la creación de la empresa estatal Gas del Estado, en 1946 (bajo los gobiernos de Edelmiro Farrel y Perón, respectivamente), constituyendo una empresa de referencia a nivel mundial en cuanto a distribución de gas domiciliario; b) la reforma constitucional de 1949, durante la primera presidencia de Perón, la cual declaró como “propiedad inalienable e imprescriptibles de la Nación” a todos los recursos hidrocarburíferos, minerales y de otro tipo, nacionalizando todos los yacimientos petroleros (la dictadura de 1955 derogarí esta Constitución).

---

<sup>70</sup> La propiedad pública del subsuelo constituye una herencia del sistema regalista español, a diferencia del paradigma anglosajón, que se basa en la propiedad privada. El liberalismo argentino trasladó la discusión sobre la conveniencia de la propiedad pública o privada del subsuelo a la cuestión sobre cuál era el ámbito estatal al que le correspondía su dominio: si a la Nación o a las provincias. De este modo, se aprovechaba la situación de estas últimas como enclaves desconectados entre sí, sin un mercado unificado que las contuviera y controlara, para la imposición de intereses privados de mayor peso económico (Bernal, De Dicco y Freda, 2008).

La dictadura cívico-militar de 1976, luego, comenzó a transformar más fuertemente a YPF y el circuito, en favor de la orientación de apertura y liberalización. Apoyados en los antecedentes previos en ello, se llevaron a cabo las privatizaciones periféricas, concebidas como avances en una reestructuración económica y social en beneficio de fracciones de capital aliadas. Si bien se sostuvo la propiedad estatal sobre YPF, debido a la posición del partido militar como del propio capital oligopólico que constituía su base social y económica, se establecieron modificaciones relevantes sobre la compañía. Por un lado, se transformó a YPF de Empresa del Estado a Sociedad del Estado (Decreto 1080/1977), en pos de eliminar controles públicos. A su vez, se establecieron contratos de explotación primaria y secundaria que permitieron la transferencia de rentas extraordinarias al capital privado, los cuales anularon, en la práctica, el monopolio de YPF en exploración y explotación hidrocarburífera (Basualdo y Barrera, 2015). De este modo, se establecían relaciones preferenciales entre ciertos grupos económicos (la denominada “patria contratista”)<sup>71</sup> y determinados agentes estatales, constituyendo ámbitos privilegiados de acumulación (Castellani y Serrani, 2010). Finalmente, también se desfinanció y endeudó muy fuertemente a la compañía,<sup>72</sup> lo cual fue generando las condiciones para una representación social extendida que asociaba a la compañía con burocracia, ineficiencia, corrupción, todo lo cual abonaría y justificaría más adelante el proceso de privatización de los años ‘90.

Ya con el menemismo, se efectuaron transformaciones estructurales de signo neoliberal. Primero, se implementó una desregulación, liberalización y transnacionalización del circuito hidrocarburífero, en términos de precios, exportaciones e importaciones, aranceles y divisas (Kozulj y Bravo, 1993). El carácter estructural de aquella arquitectura legal (Leyes N° 23.696/89 de Reforma del Estado y 23.697/89 de Emergencia Económica y Decretos N° 1.055/89, 1.212/89, 1.589/89) se evidencia en que pervivió hasta la renacionalización híbrida de YPF de 2012. De este modo, se perdió el control estatal sobre las empresas privadas y se impuso la “comodificación” de los hidrocarburos (en base a la noción neoliberal de *commodities*, esto es, su mercantilización para la exportación).

A la par de lo anterior, se impulsó un proceso de fragmentación, reducción y privatización gradual de YPF, representando la mayor venta de una compañía pública en la

---

<sup>71</sup> Integrada por un conjunto de grupos económicos locales como Pérez Companc, Techint y Bidas, entre otros.

<sup>72</sup> Se obligó en ese entonces a YPF a vender petróleo a las petroleras privadas multinacionales Shell y Esso a la mitad del costo de extracción. Mientras tanto, en esos 7 años (1976-1983) la deuda de YPF se multiplicó 16 veces: desde 372 millones de dólares hasta más de 6000 millones. En ese período ingresaban a YPF apenas el 25% de sus ventas, mientras el 75% restante se utilizaba para pagar otros gastos del Estado. La compañía fue utilizada como garantía de la deuda contraída (Ministerio de Educación, 2012a).

historia del país (Serrani, 2013a). Ese proceso se asentó sobre nociones como “gigantismo estatal” y “corrupción estructural”, como parte del ideario neoliberal en auge. Primero se transformó el tipo societario de YPF, que pasó de ser Sociedad del Estado a Sociedad Anónima (Decreto N° 2.778/90), luego tuvo lugar la primera etapa de la privatización de YPF y Gas del Estado (Leyes N° 24.145/92 y 24.076/92), en medio de denuncias de sobornos y vendiendo las acciones a bajo valor. El Estado conservó en YPF un porcentaje minoritario de las acciones.

A la par, a través de aquellas leyes, primero, y de la reforma constitucional de 1994, luego, se impuso la provincialización del dominio de los recursos (artículo 124), perdiendo el Estado nacional un importante poder sobre la política petrolera nacional. Justamente, las provincias hidrocarburíferas fueron seducidas para acompañar la privatización de la compañía mediante tal traspaso de titularidad del dominio sobre los recursos, con las regalías<sup>73</sup> que ello implicaba (de 12%, de las más bajas de la región), y una participación accionaria en YPF. No obstante, no existió una política que unificara las condiciones que cada provincia propusiera a los posibles privados concesionarios.

Sucesivas reformas, luego, avanzarían en la privatización del paquete accionario de YPF (Ley N° 24.474/95 y Decretos N° 628/97, 857/98, 666/99), que concluyó en 1999, con la adquisición de prácticamente la totalidad del paquete accionario de la compañía (98%) a manos de la petrolera española Repsol. Esta era hasta entonces una simple refinería, sin pozos propios, que compró a una compañía mucho más importante y, así, se posicionó luego como una de las 10 mayores compañías petroleras en términos de reservas y capitalización de mercado.<sup>74</sup> El Estado nacional retuvo una “acción de oro”<sup>75</sup> y un director en YPF (Barrera, Sabbatella y Serrani, 2012; Bravo, 2015b). De este modo, se efectuaba la venta del principal

---

<sup>73</sup> Las regalías son “tributos de la especie de impuestos [...] se trata de prestaciones pecuniarias de un particular (el concesionario) a favor del Estado, obligatorias por voluntad unilateral de dicho Estado, manifestada en una ley (ley 17.319 en el caso de los hidrocarburos) y debatidas a partir de acaecimiento de los presupuestos de hecho detallados en la norma sin contraprestación especial por parte del Estado, calculadas en función de una manifestación de riqueza del sujeto alcanzado y con una estructura de recaudación cuyo incumplimiento da lugar a un proceso ejecutivo” (Peralta et al., 2005).

<sup>74</sup> Repsol contó para la compra de YPF con un crédito de US\$ 15.500 millones por parte de un consorcio de instituciones financieras globales, muchas de ellas integrantes de su paquete accionario (como BBV y La Caixa) y otras como Goldman Sachs, Merrill Lynch, Citigroup y UBS.

<sup>75</sup> “Se denomina ‘Golden Share’ (Acción de Oro) a la potestad que han conservado algunos Estados en sociedades privatizadas para participar de manera obligada en decisiones empresariales determinadas. [...] La Legislación argentina (Ley 24.474, modificatoria de la Ley 24.145) establece que, mientras el Estado nacional conserve al menos una acción Clase A de YPF, se requiere de su voto afirmativo para: fusionar YPF con otra u otras sociedades; aceptar que YPF SA. sufra una ‘situación de copamiento accionario consentido u hostil que represente la posesión del 51% del capital social’; transferir a terceros la totalidad de los derechos de explotación concedidos en el marco de la Ley N° 17.319 que implique el cese total de la actividad exploratoria y de explotación de YPF; disolver voluntariamente YPF SA., y fijar el domicilio social o fiscal de la compañía fuera de la República Argentina” (Dardis, 7/6/2006).

activo estratégico y económicamente viable del Estado argentino entre 1922 y 1992 (Bernal, De Dicco y Freda, 2008).

El caso de YPF en aquellos años fue emblemático en términos de desnacionalización: ningún otro país vendió su empresa estatal y al mismo tiempo dio en concesión, sin participación nacional, todo su subsuelo (Morina y Cacace, 2014). Así, el Estado nacional perdía tanto el dominio de los recursos como la autoridad concedente, controladora, fiscalizadora y policial (Bernal, De Dicco y Freda, 2008). Por último, todo este conjunto de reformas dio lugar a un importante desarrollo del circuito, pasando a exportar hidrocarburos, pero bajo una lógica cortoplacista y predatoria por parte de las petroleras privadas (locales y extranjeras), las cuales buscaron acrecentar sus ganancias en el mercado doméstico sin la necesidad de reinvertir utilidades en la búsqueda de nuevos yacimientos. Estos factores generaron, pues, una subexploración del territorio (alcanzando el mínimo valor de exploración de la historia argentina y utilizando el fruto de décadas de trabajo de YPF en la materia)<sup>76</sup> y sobreexplotación de los yacimientos (Barrera, 2013). Así, la explotación de los hidrocarburos reducida a mero negocio se desvinculó totalmente de la actividad económica.

Ya en el presente siglo, la gran crisis de 2001 terminó con aquel patrón de acumulación de valorización financiera y orientación primario-exportadora. Bajo el nuevo patrón de acumulación neodesarrollista, desplegado desde 2002, se llevaron adelante ciertas transformaciones en el circuito hidrocarburífero, en una tensión entre cambio y continuidad con respecto al paradigma precedente. Se fueron implementando una serie de medidas regulacionistas (derechos de exportación y acuerdos de precios) y de estímulos a la actividad privada (diversos programas y planes de incentivos a las empresas del circuito), en un marco de recuperación y crecimiento económico acelerado (Sabbatella, 2012). También, se buscó ampliar las capacidades de intervención estatal sobre el circuito mediante la creación de Energía Argentina S.A. (ENARSA) en 2004 y la fallida “argentización” de YPF en 2007 (impulso al ingreso de un socio local al directorio de la compañía), para finalmente llevar a cabo una transformación estructural con la renacionalización híbrida de YPF en 2012 y sus medidas asociadas.

Los derechos de exportación, o “retenciones”, concebidos para contener los precios internos y captar parte de las ganancias extraordinarias provocadas por la brusca devaluación de la moneda en 2002, se convirtieron paulatinamente en el principal instrumento de la

---

<sup>76</sup> YPF fue responsable del descubrimiento del 95% de las reservas de hidrocarburos entre 1922 y 1992. Hacia 1989, el país contaba con casi 34 años de reservas comprobadas en gas natural y casi 15 años de reservas comprobadas en petróleo (Bernal, De Dicco y Freda, 2008). Esos guarismos caerían estrepitosamente, como se analiza más adelante.

política petrolera neodesarrollista y uno de los más importantes del modelo de acumulación (Varesi, 2013b). A través de este instrumento de desconexión, en términos de Samir Amin,<sup>77</sup> y la ampliación de sus alícuotas hasta volverlas móviles, se buscó desacoplar los precios internos de los internacionales, los cuales se encontraban en importante alza, a la par que desalentar la exportación y apropiar para el Estado una porción de la renta hidrocarburífera para dinamizar diversas actividades económicas. La cronología es la siguiente: en 2002 se fijó un arancel a la exportación del 20% para el petróleo y 5% para el gas natural (Ley N° 25.561 y Decreto N° 310).<sup>78</sup> En 2004, se elevó la alícuota al 25%, más una sobretasa según el precio internacional, que en la práctica llevó la retención a un 45% (Resoluciones N° 337 y 532) y se establecieron retenciones al gas natural en un 20% (Decreto N° 645). En 2006 estas últimas subieron al 45% en base al precio fijado por el convenio de importación de gas desde Bolivia, de 5 dólares por MMBTU (Resolución 534). En 2007 se establecieron retenciones móviles, sin techo, en función de un valor de referencia (60,9 dólares el barril para el petróleo), un valor de corte (42 dólares el barril) y el precio internacional del crudo, tanto para las exportaciones de petróleo como sus derivados, incluidas naftas y lubricantes (Resolución 394).<sup>79</sup> En 2008, las retenciones de gas alcanzaron el 100% a raíz de la renegociación del contrato de provisión de gas boliviano que definió un precio más alto (Resolución 127). Finalmente, pos renacionalización de YPF se dieron nuevas medidas sobre los alícuotas, las cuales se abordan en el siguiente capítulo.

Un elemento que se desprende de lo anterior y que resulta clave para comprender la dinámica del circuito hidrocarburífero consiste en los precios internacionales de los hidrocarburos. Se trata de un aspecto clave para la determinación de las decisiones de inversión y las modalidades de acumulación.<sup>80</sup> Factores de diversa índole inciden en su evolución, y para la etapa neodesarrollista experimentaron todo un *boom*, a tono con el denominado súper-ciclo de los *commodities* en este siglo.<sup>81</sup> Mientras que durante los años '90 el precio del barril de petróleo había promediado los 20 dólares, con el nuevo siglo se produjo

---

<sup>77</sup> Véase al respecto la sección 1.2.4.

<sup>78</sup> Con excepción de las exportaciones de hidrocarburos desde Tierra del Fuego, gravadas desde 2006.

<sup>79</sup> Hasta entonces, los subproductos eran gravados con sólo el 5%, por lo cual –entre otras razones– las exportaciones de crudo disminuyeron desde 2002 mientras subían las de derivados (Morina y Cacace, 2014).

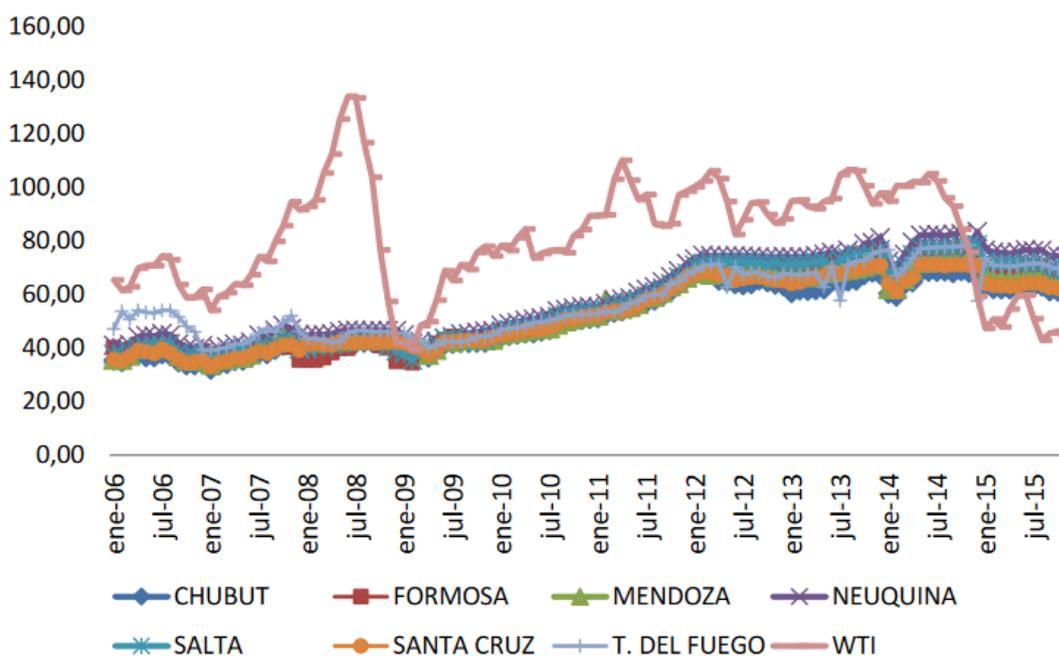
<sup>80</sup> A diferencia del petróleo, el gas natural no cuenta con un mercado internacional consolidado. La formación de precios depende de las modalidades de comercialización que se adopten o los rasgos del mercado de destino, aunque las tasas de ajuste se asocian con la cotización del petróleo (Mokrani, 2008).

<sup>81</sup> La oposición a estos gobiernos calificaba con desdén como “viento de cola” a este súper-ciclo de precios. En su determinación incide una diversidad de factores: de orden geológico (estimación de reservas), técnicos (factor de recuperación, y costos de exploración, desarrollo y producción de los yacimientos con la tecnología disponible), comerciales (viabilidad económica, oferta y demanda), macroeconómicos (crecimiento económico esperado, niveles de producción actuales y proyectados), impositivos, logísticos, geográficos, meteorológicos, ambientales y también financieros (mercados de futuros y especulaciones), políticos y sociales.

un alza sostenida hasta alcanzar el máximo histórico a mediados de 2008, en torno a los 145 dólares, y luego de un fuerte descenso en 2009 a raíz de la crisis financiera global, volvió a subir a niveles elevados, entre los 60 y 110 dólares hasta mediados de 2014, cuando sufrió una brusca caída al orden de los 40 dólares y más bajo aún en 2015.<sup>82</sup> El esquema de retenciones móviles a la exportación y acuerdos de precios internos logró evitar fuertes fluctuaciones en la economía doméstica a raíz de esa evolución, desacoplando los precios internos de los internacionales (hasta 2014).<sup>83</sup>

Lo anterior se puede observar en el Gráfico N° 2, en que se presenta la evolución del precio internacional del petróleo WTI (siglas de West Texas Intermediate, de origen estadounidense y que actúa como referencia en el mercado argentino para definir el valor de otros tipos de petróleo, con calidades y características distintas), a la par de los precios locales según datos de diferentes provincias:

**Gráfico N° 2. Evolución del precio del petróleo (WTI y por cuenca), 2006-2015**



Fuente: Alonso (2018).

<sup>82</sup> Se trata de precios internacionales muy elevados. A precios del año 2015, el precio del barril en dólares promedió 93 entre 2005 y 2014 y 33 entre 1986 y 2003. Entre 1974 y 1985, a raíz de las dos crisis del petróleo, el nivel también había sido elevado, alrededor de 71, frente a un valor promedio de 15 en la época dorada del capitalismo de posguerra, entre 1950 y 1973 (Ramón, 2018).

<sup>83</sup> Otro esquema de retenciones móviles, para el sector agrícola en particular, buscó aplicarse en 2008 ante el *boom* de precios de la soja y otros *commodities*, pero fue derrotado en el conflicto agrario (Varesi, 2020).

De este modo, tanto la evolución del precio internacional como los diferentes patrones de acumulación y modelos de desarrollo desplegados a nivel nacional y mundial han dado lugar a las reglas de juego que regían este circuito productivo para el período bajo estudio.

#### **2.4. Tipología de agentes socioeconómicos del circuito**

Cada circuito productivo se compone de un conjunto heterogéneo de agentes socioeconómicos, cuyo análisis se torna clave para comprender las dinámicas y disputas que lo atraviesan. Para ello, se analizan aquí los distintos mercados de bienes y servicios que forman parte de esta cadena de valor, dando cuenta de las relaciones asimétricas que se establecen entre los agentes intervinientes en función de sus desiguales capacidades productivas, tecnológicas, logísticas, etc. Se van presentando a continuación estos principales agentes, con una sucinta caracterización para comprender el “quién es quién” y sus vinculaciones.

El circuito hidrocarburífero tiene la característica de contar con ciertos actores –muy pocos– que participan en todas las etapas del proceso, esto es, las empresas integradas. Era el caso, paradigmáticamente, de la misma YPF, y también de la sociedad argentina-británica-china Pan American Energy (PAE)<sup>84</sup> o la estatal brasileña Petrobras.<sup>85</sup> Pero aparece un gran número de otros agentes que tienen una participación abocada específicamente a determinadas actividades.

La histórica petrolera de bandera, en particular, no sólo está integrada verticalmente, es decir, operando en todos los segmentos del circuito, sino también horizontalmente, dada su posesión de empresas que se especializan en distintas actividades y rubros ligados a la cadena de valor de los hidrocarburos y cadenas afines. Además de una rama de firmas conexas de variados rubros que detentan el nombre de la empresa (Holdings, International, Servicios Petroleros, Inversora Energética, Energía Eléctrica, etc.), YPF poseía, para 2015, importante participación accionaria en las empresas que se pueden ver en la Tabla N° 1:

---

<sup>84</sup> PAE era controlada en un 60% por la británica BP y el grupo local Bidas, con el 40% restante. Este último, a su vez, propiedad de la familia Bulgheroni, vendió la mitad de su paquete accionario en 2010 a la china CNOOC. Luego, en 2017 BP y Bidas acordarían conformar Pan American Energy Group, propiedad de ambas en partes iguales, integrando a la refinadora de Bidas, Axion Energy.

<sup>85</sup> Petrobras Argentina fue comprada por Pampa Energía (Marcelo Mindlin) en 2016, la cual vendería en 2018 a la holandesa Trafigura (cuyas estaciones de servicio se denominan Puma). Ya en 2011 la compañía brasileña había vendido a Oil (Cristóbal López) la refinera de San Lorenzo y 365 estaciones de servicio.

**Tabla N° 1. Participación de YPF en empresas del circuito hidrocarburífero y rubros vinculados. Año 2015**

Compañía	Actividad	Porcentaje de participación
<b>Astra Evangelista (AESA)</b>	Servicios de ingeniería y construcción	100%
<b>Operadora de Estaciones de Servicios</b>	Estaciones de servicio	100%
<b>Yacimientos del Sur (YSUR)</b>	<i>Upstream</i> . Creada en 2014 para administrar los activos que YPF compró a Apache	100%
<b>Metrogas</b>	<i>Midstream</i> . Comprada a British Gas en 2012 a través de Gas Argentino S.A. (100% de YPF)	70%
<b>Profertil</b>	Producción y comercialización de fertilizantes	50%
<b>Refinería del Norte (Refinor)</b>	<i>Downstream</i>	50%
<b>Central Dock Sud</b>	Generación eléctrica	43%
<b>Mega</b>	Petroquímica	38%
<b>Oleoductos del Valle</b>	<i>Midstream</i>	37%
<b>Oleoducto Trasadino</b>	<i>Midstream</i>	36%
<b>Terminales Marítimas Patagónicas (Termap)</b>	<i>Midstream</i>	33%
<b>Oiltanking Ebytem</b>	<i>Midstream</i>	30%
<b>Gasoducto del Pacífico</b>	<i>Midstream</i>	10%

Nota: se volverá sobre algunos de estos actores más adelante, en la tipología de agentes del circuito. Fuente: elaboración propia en base a datos del Mapa del Poder Económico en Argentina (MaPEA).

Como se puede advertir, si bien las políticas neoliberales desplegadas entre 1976 y 2001 sobre la petrolera de bandera la debilitaron, fragmentaron y privatizaron, YPF siguió sosteniendo un peso importante en toda la cadena de valor de los hidrocarburos y rubros conexos, aunque bajo medios más indirectos y lógicas corporativas propias de la etapa de

acumulación flexible del capital global. En el próximo capítulo se ahondará en la orientación desplegada a lo largo del período neodesarrollista para comprender mejor este devenir.

A continuación, se presenta una tipología de los agentes socioeconómicos del circuito, construida a partir de los tres segmentos identificados que lo componen: *upstream*, *midstream* y *downstream*.

#### 2.4.1. Segmento *upstream*

En la primera etapa del circuito se pueden reconocer dos grupos diferenciados de actores: junto con las *empresas extractivas* (también denominadas usualmente *productoras*) aparecen también *empresas proveedoras* de aquéllas. Se trata de una característica del circuito, en especial en este segmento, que determinadas actividades del proceso productivo se deslocalicen en diversas empresas proveedoras que funcionan como prestadoras de servicios. Sin embargo, dada la gran heterogeneidad existente a lo interno de estos dos grupos y retomando en ello a Mansilla (2013), es apropiado diferenciar, por un lado, dentro del grupo extractivo entre un *núcleo central* compuesto por las principales empresas, frente a un gran número de pymes, y, por otro lado, a los proveedores entre un *primer anillo* de gran complejidad y escala, y un *segundo anillo* de baja escala y complejidad.

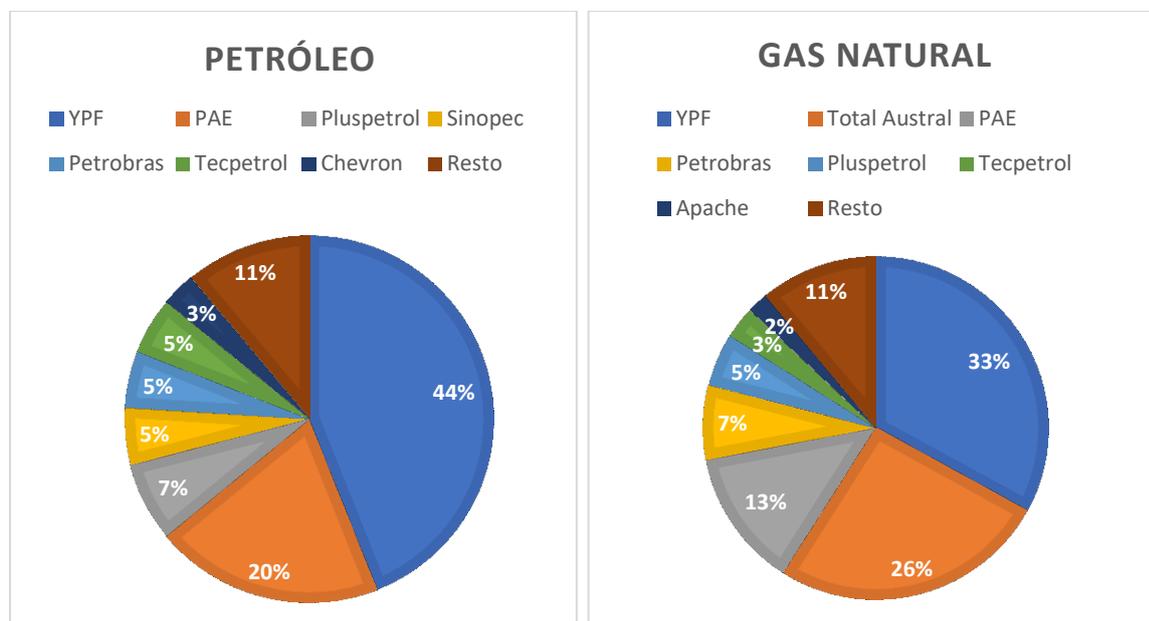
Al ahondar en la descripción de estos actores, se puede observar que el segmento *upstream* es donde mayor cantidad de participantes se advierte de todo el circuito, con un total de entre 60 y 70 empresas registradas por la Secretaría de Energía de la Nación como operadoras de la explotación de petróleo y gas para los años bajo estudio. Sin embargo, mientras el núcleo central de 10 empresas concentraba el 90% de la extracción de ambos hidrocarburos hacia 2012, las siguientes 13 explicaban el 9% y el resto de las empresas se repartían el 1% restante. Sobresalen aquí, según orden de importancia en sus niveles de extracción: YPF, PAE, la francesa Total Austral, Petrobras, la local Pluspetrol,<sup>86</sup> la china Sinopec, la estadounidense Chevron y la local Tecpetrol (grupo Techint). Estos agentes se nuclean en la Cámara de Exploración y Producción de Hidrocarburos (CEPH), la cual constituía el principal órgano de representación gremial empresaria del circuito, desde donde acuerdan anualmente convenio colectivos de trabajo con la parte sindical (junto a las grandes empresas proveedoras, también), y definen posicionamientos comunes ante determinadas

---

<sup>86</sup> Pluspetrol fue fundada en 1976/77 por el grupo SOCMA (Franco Macri) y Luis Alberto Rey, quien había sido ministro de Energía durante la dictadura de Juan Carlos Onganía (1966-1970). SOCMA vendió su participación a Rey poco tiempo después, quedando Pluspetrol en manos de las familias Rey y Poli.

políticas sectoriales. En el Gráfico N° 3 se presenta la distribución del peso de los principales agentes.

**Gráfico N° 3. Distribución de las principales empresas extractivas de petróleo y gas en Argentina. Año 2015**



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación presentados en Bilmes (2017).

Luego, las empresas proveedoras de servicios, insumos y equipamientos incluyen algunos productos utilizados por toda la cadena de valor (como válvulas y cañerías) y otros específicos para un segmento en particular. Ello es particularmente importante para los trabajos de perforación y puesta en producción de nuevos pozos.<sup>87</sup> En relación con el núcleo central extractivo, se encuentra el primer anillo de proveedores que brindan servicios específicos deslocalizados (como exploración, perforación y perfilaje de pozos), empresas que se ubican en las diferentes zonas de acuerdo con la localización de las empresas núcleo. En su gran mayoría se trata de empresas transnacionales privadas, como las estadounidenses Schlumberger, Halliburton, Baker Hughes y Weatherford. Estas encabezaban el rubro a nivel mundial y dominaban en Argentina el negocio de la fractura, mientras que competían en la perforación, terminación y otros servicios con las estadounidenses Nabors, San Antonio

<sup>87</sup> Operaciones complejas como perforación, cementación, construcción de las instalaciones de superficie, terminación, *work over* (intervención de pozos para repararlos o aumentar su producción), *pulling* (operaciones en el fondo del pozo) y mantenimiento son realizadas casi exclusivamente por empresas prestadoras de servicios con equipamiento específico propio.

International y Helmerich & Payne, la noruega DLS Archer, la canadiense Calfrac, la sueca Skanska, la china Sinopec y jugadores locales de menor escala (Bercovich y Rebossio, 2015).

Las transnacionales proveedoras son líderes en la difusión de innovaciones tecnológicas en el circuito, mediante Investigación y Desarrollo (I+D) realizada en el exterior del país e importación de tecnología proveniente de países centrales, incorporada en bienes de capital y desincorporada en servicios específicos. El auge de estos agentes resulta un producto de la reestructuración neoliberal global de los años '80 y '90 a nivel mundial, en que las empresas petroleras transnacionales clásicas subcontrataron cada vez más sus servicios técnicos a estas contratistas para ser más eficientes y rentables. Se volverá más adelante sobre estos agentes y su poderío para analizar el desarrollo de los hidrocarburos no convencionales pos expropiación de YPF. Finalmente, estos actores se nuclean en la Cámara de Empresas de Operaciones Petroleras Especiales (CEOPE), la cual tiene funciones similares a la CEPH, y en ocasiones actúan en forma coordinada.<sup>88</sup>

El segundo anillo de proveedores, por su parte, brinda servicios básicos, insumos o equipamiento de baja complejidad y especialización tecnológica (tales como reparación de equipos y herramientas, transporte de maquinarias y personal, telecomunicaciones, mediciones, asistencia técnica, etc.), tanto a las empresas núcleo como a las prestadoras de servicios del primer anillo.<sup>89</sup> Se trata en su mayoría de pymes nacionales, ubicadas en cercanías de las zonas de producción y que operan localmente, sin llegada al mercado nacional ni poder de negociación frente a los otros actores. Estos agentes están estrechamente ligados a la privatización de YPF en los años '90, dado que el personal despedido en aquel entonces tendió a reconvertirse en prestadores de servicios (bajo la forma de pymes, emprendimientos laborales o cooperativas de trabajo), ofreciendo al mercado lo que anteriormente realizaban para YPF bajo relación de dependencia: desde operaciones complejas en perforación hasta mantenimiento y jardinería (Mamonde, 2020).

A su vez, según señala Comotto (2020), se puede diferenciar este segundo anillo de proveedores en dos sub-segmentos: las microempresas, pequeños talleres y emprendimientos análogos, por un lado, y las “empresas tecnológicas”, abocadas a la innovación, por otro. Numerosas empresas pymes de este heterogéneo segundo anillo se nuclean en la Cámara Argentina de Proveedores de la Industria Petro-Energética (CAPIPE), el Grupo Argentino de

---

<sup>88</sup> Otro ámbito en que se nuclean los actores petroleros es el Club del Petróleo de Buenos Aires, entidad que cubre el “espacio social, deportivo y de camaradería” de la industria, según señala en su página web. El Club aglutina, a título personal, a los principales dirigentes de la industria: petroleros de exploración y producción, de compañías de servicios, equipos y materiales, proveedores, etc.

<sup>89</sup> A ellas se suman industrias básicas que mantienen relaciones directas e indirectas con el sector, como la petroquímica y la electro-mecánica-metalúrgica.

Proveedores Petroleros (GAPP) y diversas cámaras provinciales. Creadas entre principios y mediados de siglo, estas cámaras han ido creciendo de la mano del patrón de acumulación neodesarrollista, destinados al mercado interno y con creciente presencia exportadora. Estos actores fueron foco de la política industrial pos expropiación de YPF, lo cual se abordará en el próximo capítulo. Según estimaciones de CAPIPE, el universo de empresas pertenecientes al segundo anillo de proveedores del circuito ascendía, en 2014, a mil, mientras que el universo total de proveedores de YPF en particular estaba compuesto por casi tres mil empresas.

#### 2.4.2. Segmento *midstream*

En esta etapa de logística de transporte y almacenamiento de hidrocarburos juegan un papel importante algunas de las grandes empresas del núcleo central del circuito, con las integradas a la cabeza, pero también otros grandes actores económicos del sector energético. En efecto, a medida que se avanza “aguas abajo” del circuito –según la jerga de la industria–, la cantidad de empresas que intervienen disminuye y se dan operaciones conjuntas en muchas actividades. En primer lugar, se pueden identificar, para la logística de petróleo, *empresas operadoras de transporte y almacenamiento*.

En ese marco, se destaca el rol de la misma YPF, la cual concentraba, en 2015, el 69% del transporte por oleoductos y el 78% del realizado por poliductos (Ramón y Ruggiero, 2016). En algunos casos, la petrolera de bandera era la única operadora de estos medios de transporte, aunque en otros casos lo realizaba en forma asociada con las grandes empresas del circuito. La logística de crudos se llevaba a cabo a través de 2 oleoductos propios (Puesto Hernández – Luján de Cuyo y Puerto Rosales – La Plata), 3 empresas con participación accionaria de YPF (Oldelval,<sup>90</sup> Termap<sup>91</sup> y Oiltanking<sup>92</sup>), 2 buques de crudo propios y otros contratados. La logística de derivados de petróleo se efectuaba a través de 2 poliductos propios (que conectan Luján de Cuyo, San Lorenzo, La Matanza y La Plata), 3 puertos de carga, 16 terminales (10 con puerto), 6 plantas de GLP, 54 aeroplantas y 1500 camiones. En cuanto a la logística del gas, contaba con 2 gasoductos (La Plata – Gral. Belgrano y Gral.

---

<sup>90</sup> Oleoductos del Valle (Oldelval), empresa nacional líder en el rubro, que transporta el 70% del petróleo producido en la Cuenca Neuquina atravesando cuatro provincias (Neuquén, Río Negro, La Pampa y Bs. As.) tiene como accionistas a YPF, ExxonMobil, Chevron, PAE, Pluspetrol, Tecpetrol y Pampa Energía.

<sup>91</sup> Terminales Marítimas Patagónicas (Termap) es una firma argentina que almacena petróleo crudo proveniente de la Cuenca San Jorge, en cuya participación accionaria intervienen YPF, PAE, Enap Sipetrol (filial de la Empresa Nacional de Petróleo de Chile), Total Austral, Tecpetrol, Sinopec y otras empresas.

<sup>92</sup> La empresa de origen alemán Oiltanking Ebytem es uno de los mayores operadores mundiales independientes de terminales de tanques para petróleo, gases y productos químicos. Opera en el país con instalaciones en Puerto Rosales (Punta Alta) y Brandsen, ambos en provincia de Bs. As., y un oleoducto entre Brandsen y Campana.

Belgrano – Dock Sud), 2 plantas regasificadoras de GNL (Escobar y Bahía Blanca) y un gran almacenamiento subterráneo de gas natural (100 m<sup>3</sup> de capacidad).

Otras operadoras de oleoductos troncales eran, hacia 2014, Pluspetrol (Palmar Largo – Juárez) y Oleoducto Transandino S.A. (Puesto Hernández – Concepción de Chile, de exportación, aunque inactivo), además de otros de menor envergadura operados por Petroquímica Comodoro Rivadavia, Total, Río Alto y PAE (Peralta, 2016), mientras que otros operadores de poliductos eran Total Austral (Cañadón Alfa – Cabo Negro) y Refinor (Campo Durán – Montecristo – Tucumán – General Mosconi – Chachapoyas). Las principales operadoras de terminales de hidrocarburos del país eran las mismas grandes refinadoras: Axion, Shell, Petrobras, y también Oiltanking y Total Austral.

Por otro lado, la logística del gas natural tiene un perfil diferenciado en este segmento. Un primer grupo identificable son las *transportistas* y otro las *distribuidoras*. En primer lugar, dos compañías se distribuían todo el transporte de este recurso: Transportadora de Gas del Norte (TGN) y Transportadora de Gas del Sur (TGS). TGN operaba los gasoductos troncales Norte y Centro – Oeste, gestionando un sistema de más de 6600 km de gasoductos, 20 plantas compresoras y 374 HP de potencia instalada. Vinculaba, también, el comercio internacional con Chile (a través de los gasoductos Gas Andes, Gas del Pacífico y Nor Andino), Brasil (Gasoducto a Uruguayana, operado por Transportadora de Gas del Mercosur) y Uruguay (Gasoducto Entrerriano). Por su parte, TGS operaba los gasoductos troncales Neuba I, Neuba II y San Martín, transportando el 60% del total de gas natural consumido en el país y resultando, así, el mayor proveedor de Argentina y de los mayores de Suramérica (Peralta, 2016). En ambos casos, se trata de empresas con complejas arquitecturas, controladas por importantes jugadores del sector energético y financiero, tanto locales como extranjeros.<sup>93</sup>

Luego, las distribuidoras de gas natural para los consumidores eran un puñado de actores de diverso origen, que se distribuían, para 2015, de la siguiente manera la actividad: Camuzzi<sup>94</sup> con el 35% (18% con Gas Pampeana y 17% Gas del Sur); Metrogas<sup>95</sup> –ex

---

<sup>93</sup> Según datos de MaPEA, para 2015 los accionistas controlantes de TGN eran Gasinvest con un 56% (propiedad en partes iguales –27%– de Tecpetrol y Compañía General de Combustibles –filial de Corporación América de Eduardo Eurnekian–, 28% de filiales de la francesa Total y 18% de RPM Gas –filial de SADESA, de los argentinos Nicolás Caputo, Eduardo Escasany del Grupo Galicia y Guillermo Reca–), 24% de Southern Cone (Eurnekian) y el 20% restante cotizaba en bolsa. Por su parte, TGS era controlada por CIESA en un 51% (sociedad co-controlada por Pampa Energía –Mindlin y el británico “Joe” Lewis– y un grupo inversor conformado por las familias Sielecki, Werthein y Safra) la ANSES en un 23% y el resto de libre flotación.

<sup>94</sup> Camuzzi es un grupo argentino, cuya empresa matriz –Camuzzi Gas Inversora– compró el 43% de Sodigas Pampeana y Sur a la estadounidense Sempra Energy en 2013, para poseer el 95% de ambas compañías.

Distribuidora de Gas Metropolitana– con 17%; Litoral Gas<sup>96</sup> con 14%; Ecogas<sup>97</sup> con 12% (6% Gas del Centro y 6% Gas Cuyana); BAN<sup>98</sup> –ex Distribuidora de Gas Buenos Aires Norte– con 11%; Gasnor<sup>99</sup> con 10% y Gasnea<sup>100</sup> con el 1% (Ramón y Ruggiero, 2016). Nuevamente, se trata de actores controlados por sociedades extranjeras o locales, que se nuclean en la Asociación de Distribuidoras de Gas (ADIGAS).

Ambos sectores de este segmento son fruto de la privatización de Gas del Estado en 1992, la cual había sido creada en 1946 y constituía una de las principales empresas del país en ese entonces. Fruto de aquel proceso, se dieron una serie de licitaciones internacionales y concesiones a empresas privadas para operar los servicios públicos de transporte y distribución de gas. Al ser básicos para la subsistencia de la población, estos se encuentran regulados desde entonces por el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), organismo descentralizado y autárquico.

En el Mapa N° 3 se puede apreciar la participación de estos actores en las actividades de la logística y distribución del gas natural:

---

<sup>95</sup> Metrogas era controlada por British Gas hasta 2012, en que a instancias del gobierno argentino YPF adquirió la mayoría accionaria a través de Gas Argentino S.A., quedando como accionista principal y controlante, de manera indirecta, con un 70% de participación.

<sup>96</sup> Litoral Gas era controlada por Tibsa Inversora en un 92% (propiedad del gran *holding* público-privado francés Suez-Tractebel en un 70% y Tecpetrol el 30% restante).

<sup>97</sup> Ecogas era controlada por la italiana ENI y la alemana E.ON hasta 2014, momento en que vendieron su participación a un consorcio de empresarios argentinos: Federico Tomasevich (grupo Puente), Magna Inversiones y otros accionistas; para 2015, era controlada por Central Puerto/SADESA.

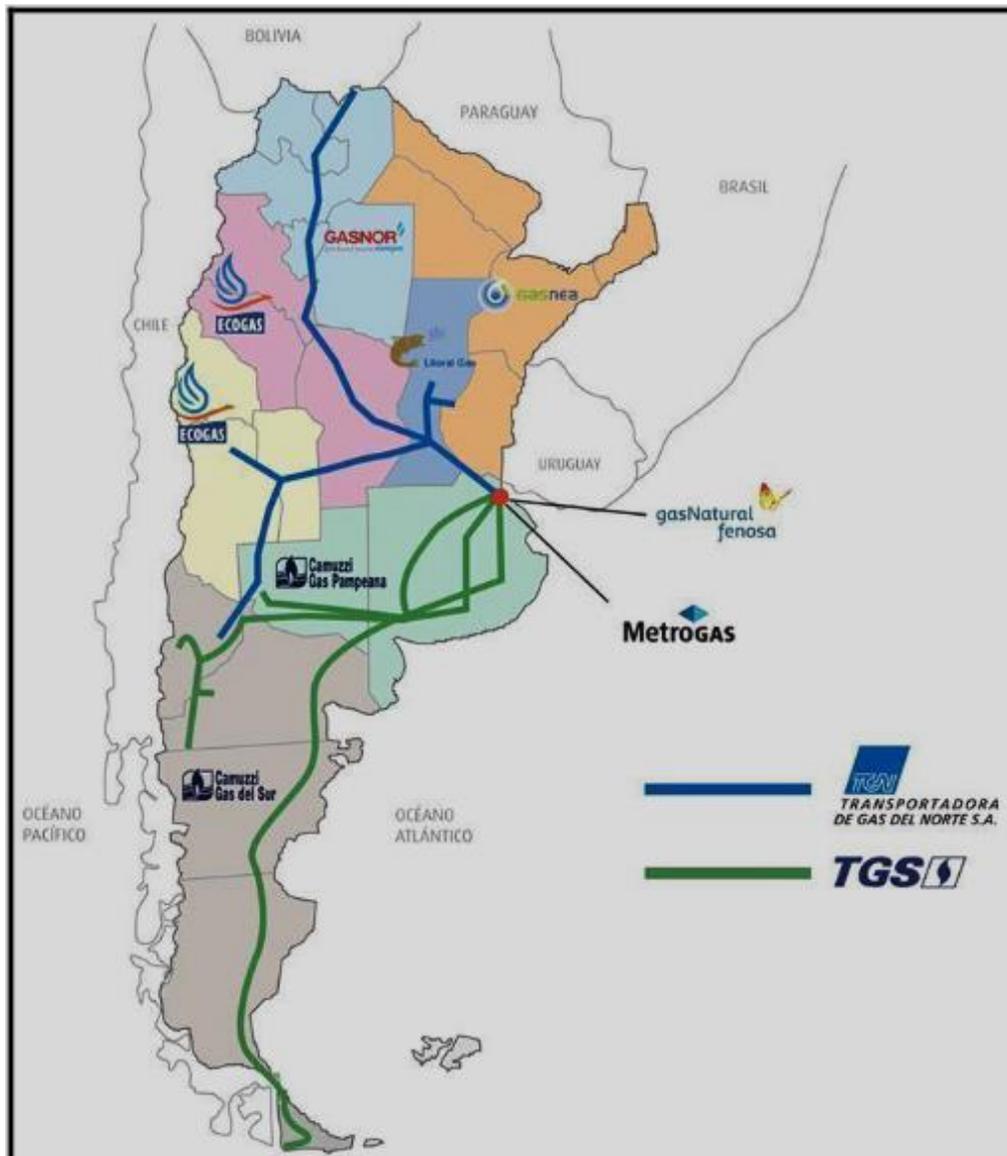
<sup>98</sup> Gas Natural BAN era controlada por el grupo español Gas Natural Fenosa/Naturgy y el local grupo Chemo (Hugo Sigman), aunque este último vendió su participación a sus pares españoles en 2013.

<sup>99</sup> Gasnor era propiedad del grupo económico local Cartellone Energía, la chilena Gasco International y Gascart.

<sup>100</sup> Gasnea era propiedad de Alejandro Urtubey, hermano del entonces gobernador de Salta, Juan Manuel Urtubey.

### Mapa N° 3. Distribución de las actividades del transporte y distribución de gas natural.

Año 2010



Fuente: ADIGAS (tomado de Peralta, 2016).

#### 2.4.3. Segmento downstream

En la última etapa del circuito hidrocarburífero, los principales agentes son las *refinadoras* de crudo. En este caso, también se puede diferenciar un núcleo central de las principales 6 empresas, que concentraban, hacia 2015, el 98% de la capacidad de procesamiento de crudo: YPF, Shell, Axion, Oil,<sup>101</sup> Petrobras y Refinor. El resto correspondía a otras 16 pequeñas destilerías pymes (De Dicco, 2014b).

<sup>101</sup> Oil Combustibles y Oil M&S eran parte del grupo local Indalo, propiedad del empresario Cristóbal López, cercano a la familia Kirchner. Durante el gobierno de Macri (2015-2019) ese grupo sería enjuiciado y entraría en quiebra, por lo cual YPF compró los activos de Oil en 2018.

A su vez, estos mismos actores lideraban ampliamente la comercialización de combustibles: en 2015, YPF, Shell, Axion y Petrobras concentraban cerca del 75% de las 4.225 estaciones de servicio distribuidas a lo largo y ancho del país y más del 95% de las ventas de derivados –naftas y gasoil– (Ramón y Ruggiero, 2016). Aparecen aquí distintos nucleamientos corporativos: la Confederación de Entidades del Comercio de Hidrocarburos y Afines (CECHA), única institución gremial empresarial de tercer grado que asocia federaciones, asociaciones y/o cámaras de expendedores de combustibles de cualquier bandera; también la Federación de Empresarios de Combustibles (FECRA); la Cámara de Expendedores de GNC (CEGNC); la Asociación de Estaciones de Servicio (AES); y, por último, la Asociación de Operadores de YPF, creada en 2012 como entidad sin fines de lucro para integrar más de 1.200 estaciones de servicio y distribuidores de YPF S.A.

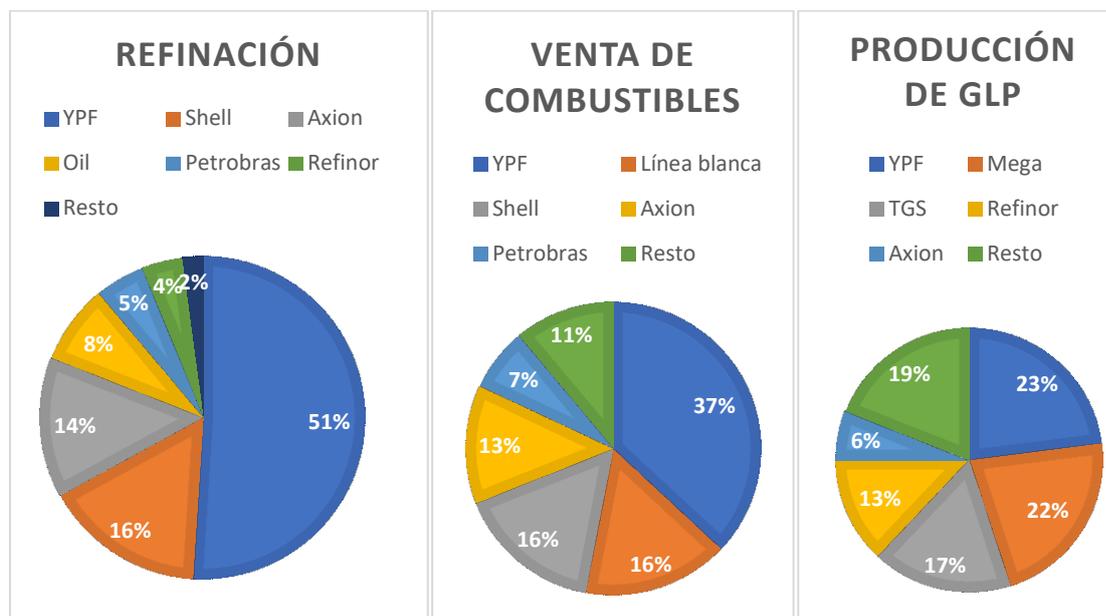
Luego, constituyen un rubro particular en este segmento las *productoras de GLP*. Se trata del principal producto energético para el sector residencial que no accede al gas natural de red,<sup>102</sup> cuya producción se originaba mayoritariamente en las plantas separadoras de gas natural (77% del total), mientras que las refinerías aportaron el 22% y un 1% restante fue producido por la industria petroquímica. Se aprecia nuevamente aquí, como en el ítem anterior –y a lo largo de todo el circuito, como se ha podido observar–, tanto una gran concentración (5 empresas explican el 80% de la producción: YPF, Mega, TGS, Refinor y Axion) como un papel preponderante de YPF.

En el Gráfico N° 4 se presenta la distribución del peso de los principales agentes en estos tres rubros.

---

<sup>102</sup> La mayor concentración de este tipo de usuarios se encuentra en el conurbano bonaerense (34%), seguido por Santa Fe (29%) y Córdoba (9%), tratándose mayoritariamente de hogares con bajos ingresos.

**Gráfico N° 4. Distribución de las principales empresas del *downstream* en Argentina. Año 2015**



Nota: la refinación se estima según la capacidad de procesamiento diario de cada operadora. Luego, “línea blanca” refiere a empresas independientes, no integradas con operadores petroleros ni vinculados vía contratos de abanderamiento, mientras que otras marcas de comercialización de combustibles son Oil, Agira, Aspro, Camuzzi, DAPSA, Fenosa, Litoral, Refinor, Rhasa, Sol, etc. Fuente: elaboración propia en base a datos presentados en Ramón y Ruggiero (2016).

Como se puede apreciar hasta aquí, a lo largo de este mapeo de los principales agentes socioeconómicos por cada uno de los segmentos del circuito hidrocarburífero, aparece una gran heterogeneidad en cuanto a escalas, tamaños y participación. Un puñado de jugadores ha concentrado las principales actividades del circuito: tanto transnacionales petroleras de otros países, como grupos económicos locales y la misma YPF, con un rol por demás relevante, como se ha podido observar. A continuación, se presentan, para concluir esta tipología, el rol de las instituciones tecno-científicas y las universidades, y también de la fuerza de trabajo.

#### 2.4.4. Instituciones científico-tecnológicas y universidades

Un tipo de actores relevantes por señalar en esta tipología de agentes refiere a un conjunto de instituciones académicas y científico-tecnológicas públicas ligadas al circuito. Aparecen aquí diversos Institutos y Centros de Estudios del CONICET y Universidades Nacionales (UUNN), junto con distintas carreras de estas últimas con especialización en hidrocarburos. Ello obedece a que las UUNN brindan servicios profesionales, laboratorios de prueba y asistencia técnica a empresas del circuito. Las regulaciones de la Secretaría de Energía de la Nación, bajo gran parte de los gobiernos kirchneristas, obligaban, de hecho, a

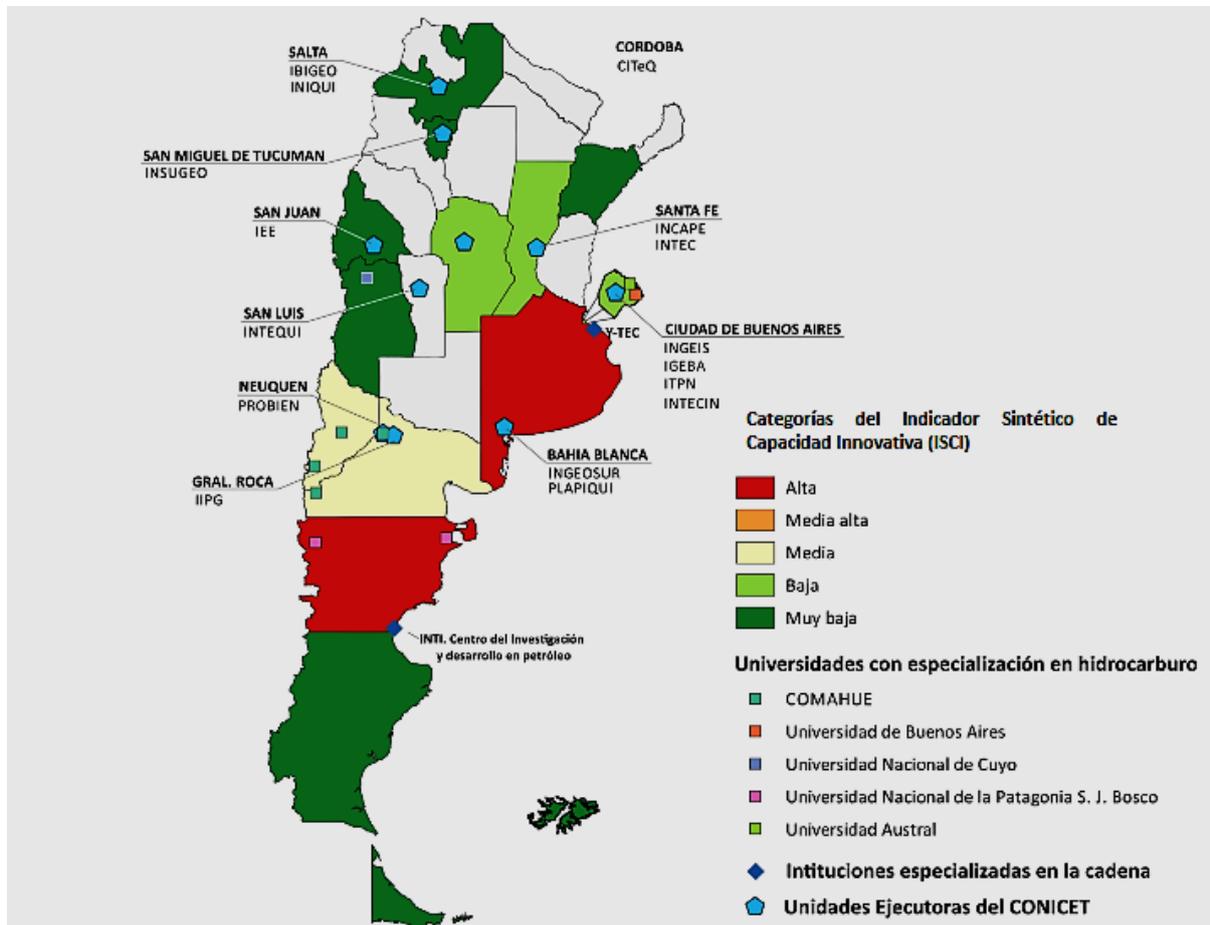
las empresas petroleras que quisieran exportar a realizar la certificación anual de sus reservas vía estas Universidades. No obstante, como señala Mansilla (2013), si bien existían laboratorios de investigación en ingeniería de hidrocarburos –más centrados en el *upstream* que en el resto de la cadena– en las carreras y departamentos especializados de las UUNN, el vínculo de los organismos de CyT con el sector productivo ha sido bajo, basado fundamentalmente en contratos de extensión, vinculación y prestación de servicios. Tampoco las empresas del circuito han apostado a la innovación local, sino que la adquisición de tecnología se ha solido realizar mayormente a través de las prestadoras de servicios del primer anillo del *upstream*.

Aparecía otro mecanismo de actualización tecnológica y capacitación de recursos humanos a través de las asociaciones profesionales, como la Society of Petroleum Engineers y el Instituto Argentino del Petróleo y el Gas (IAPG). Este último ha actuado en los hechos como una cámara de toda la industria hidrocarburífera, a la par que suele ofrecer cursos y seminarios, capacitación y distribución de tecnología.

El bajo nivel de vinculación y aporte de los organismos de CyT para con el circuito hidrocarburífero a que se ha hecho referencia, a su vez, se puede encuadrar en las características de un complejo CyT nacional desarticulado con el sistema productivo y dominado por una concepción científicista, sobre lo cual alertaron hace décadas desde el Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Desarrollo (PLACTED). De este modo, domina una integración subordinada y dependiente para con los temas, agendas y criterios de conocimiento “de frontera” de la ciencia internacional y de acuerdo a los intereses de los países centrales, en detrimento de temas, agendas y criterios dados por problemas y necesidades nacionales y regionales. En busca de subsanar esta situación y poner a disposición del desarrollo nacional las capacidades CyT en materia hidrocarburífera, se crearon una serie de iniciativas relevantes luego de la renacionalización de YPF de 2012: la novedosa empresa de base tecnológica de YPF junto al CONICET, YPF-Tecnología (Y-TEC), un Centro de Investigación y Desarrollo en petróleo del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y una Red Nacional de Universidades Petroleras. Volveremos sobre este punto en el próximo capítulo, al analizar la política industrial relativa a la renacionalizada YPF.

En el siguiente mapa se puede observar este tendido de instituciones académicas y científico-tecnológicas mencionadas, junto con su heterogéneo despliegue territorial y sus capacidades innovadoras (según un indicador presentado en Ramón y Ruggiero, 2016):

**Mapa N° 4. Potencial científico-tecnológico en el circuito hidrocarburífero e instituciones relevantes, según provincia. Año 2015**



Nota: CITEQ corresponde a Centro de Investigación y Tecnología Química (CONICET-UTN), IBIGEO a Instituto de Bio y Geociencias del NOA (CONICET-UNSA), IEE a Instituto de Energía Eléctrica (CONICET-UNSJ), IGEBBA a Instituto de Geociencias Básicas, Aplicadas y Ambientales (CONICET-UBA), IIPG a Instituto de Investigación en Paleobiología y Geología (CONICET-UNRN), INCAPE a Instituto de Investigaciones en Catálisis y Petroquímica (CONICET-UNL), INGEIS a Instituto de Geocronología y Geología Isotópica (CONICET-UBA), INGEOSUR a Instituto Geológico del Sur (CONICET-UNS), INIQUI a Instituto de Investigaciones para la Industria Química (CONICET-UNSA), INSUGEO a Instituto Superior de Correlación Geológica (CONICET-UNT), INTEC a Instituto de Desarrollo Tecnológico para la Industria Química (CONICET-UNL), INTECIN a Instituto de Tecnologías y Ciencias de la Ingeniería (CONICET-UBA), INTEQUI a Instituto de Investigación en Tecnología Química (CONICET-UNSL), ITPN a Instituto de Tecnología en Polímeros y Nanotecnología (CONICET-UBA), PLAPIQUI a Planta Piloto de Ingeniería Química (CONICET-UNS), PROBIEN a Instituto de Investigación y Desarrollo en Ingeniería de Procesos, Biotecnología y Energías Alternativas (CONICET-UNComa). Fuente: Ramón y Ruggiero (2016).

2.4.5. Fuerza de trabajo

Observando aquí el rol de la fuerza de trabajo en el circuito, se debe señalar que se trata del rubro con mayor proporción de empleo registrado –formal– del país (cuyo porcentaje se acerca al 100%), con incrementos sostenidos hasta 2015: desde 62,5 mil empleos en 2010 hasta cerca de 80 mil en 2015. La etapa extractiva es la que motoriza la evolución general, siendo que explicaba el 80% del total y evolucionaba a un ritmo 5 veces

mayor que los puestos asociados a la refinación (Ramón y Ruggiero, 2016). YPF, en particular, tenía unos 22.000 empleados en 2015 –muy superior a los 5.000 que retuvo luego de la privatización y ajuste de personal en los años '90, pero muy inferior a los 50.000 que tenía en 1990– (Valsangiacomo et al., 2016).

En base a datos provistos por el Boletín de empleo registrado del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTESS, 2019), se puede observar que el grueso del empleo se concentraba, hacia 2015, en las “actividades de servicios relacionadas con la extracción” –exceptuando actividades de prospección– (48 mil trabajadores), siguiendo la “extracción de petróleo crudo y gas natural” (18,3 mil), la “fabricación de productos de la refinación de petróleo” (9,5 mil) y el “servicio de transporte por tuberías” (1,8 mil), según denominaciones dadas por la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIU). Se debe considerar también la “fabricación de gas y distribución de combustibles gaseosos por tuberías” (aunque no se presenta el dato), la “venta al por menor de combustible para vehículos automotores y motocicletas” (58,7 mil) y la “venta al por mayor de combustibles, incluso gaseosos y productos conexos” (9,2 mil), estos últimos mucho más precarios que el resto de los empleos.

A su vez, aparecen estos trabajadores entre los mejor pagos del país, cuya paritaria es de las primeras del año y que juega un rol importante en el resto de las negociaciones de otros rubros: en 2015 acordaron un aumento de 28%, similar a otros rubros privados, que en promedio superaron a la inflación anual, tal como sucedió durante la mayor parte de los gobiernos kirchneristas (CIPPEC, 2015; Frascina, 2017). Según el Boletín de Remuneraciones del MTESS (2019), se ubican en el ranking de los empleos mejor pagos del sector privado, según su remuneración promedio anual, las siguientes categorías: 1° “extracción de petróleo y gas” (66 mil pesos de 2015), 2° “actividades de servicios relacionados con la extracción” (54 mil), 3° “servicio de transporte por tuberías” (45 mil), 4° “fabricación de productos de la refinación de petróleo” (41 mil), 13° “fabricación de gas y distribución de combustibles gaseosos por tuberías” (30 mil), frente a un promedio total situado en \$15 mil. Sólo los trabajadores de estaciones de servicio tienen un salario por debajo de la media (“venta al por menor de combustible para vehículos automotores y motocicletas”: \$14 mil).

Se trata en su mayoría de empleos de alta calificación, y de un rubro que ha logrado poder de negociación salarial, consiguiendo aumentos con mayor velocidad que la media nacional. Estos trabajadores se agrupan gremialmente en diversos sindicatos: Federación Argentina Sindical de Petróleo, Gas y Biocombustibles (FASiPeGyBio), Sindicatos de

Petroleros Privados por provincias hidrocarburíferas, Sindicatos de Personal Jerárquico y Profesional de Petróleo y Gas Privado por provincias, y la Federación de Sindicatos Unidos Petroleros e Hidrocarburíferos (SUPeH) –anteriormente llamada SUPE (Sindicato Único de Petroleros del Estado), que agrupa a trabajadores de YPF–.

Si bien la fuerza de trabajo no será objeto de indagación particular a lo largo de esta tesis, ha quedado planteada una sucinta caracterización de su situación en el circuito productivo hidrocarburífero argentino. El elevado nivel de salarios que perciben guarda relación con el próximo punto, ya que este circuito produce importantes niveles de excedente económico, aspecto que será objeto de análisis, para finalizar este capítulo.

## **2.5. Puja por el excedente**

Se analiza, llegado este punto, la generación, distribución y apropiación del excedente en el circuito hidrocarburífero, buscando dar cuenta de cómo impactó la renacionalización híbrida de YPF en esta cuestión clave para las perspectivas del desarrollo autónomo nacional. Cabe realizar primero una presentación conceptual preliminar para dejar en claro lo que se está analizando.

### 2.5.1. Breves consideraciones teóricas

La noción de *excedente* ha sido utilizada en muy diversos análisis políticos y económicos en Suramérica, indagando en los estilos de desarrollo que derivaban del rol periférico en que se ha asignado históricamente a la región en la división internacional del trabajo, como exportadora de materias primas. El uso de esta noción en la teoría económica puede rastrearse hasta David Ricardo (2004 [1817]), uno de los padres de la economía política clásica. Según la teoría marxista, el excedente puede ser definido, para el modo de producción capitalista, como la parte del producto social que, habiendo sido generada de manera directa por la clase trabajadora, excede lo necesario para la reproducción de la vida social y es apropiada por la clase capitalista (Giddens, 1994 [1973]). Constituye, así, el objetivo fundamental de la producción de mercancías y de la acumulación en este sistema económico. De este modo, la *plusvalía* representa la forma que adopta el producto excedente en una sociedad capitalista, y su fuente se halla en la explotación de los trabajadores (Marx, 2002 [1868]). La plusvalía social depende de dos factores: el tiempo de trabajo social total y la división de ese tiempo en trabajo retribuido y no retribuido. A su vez, cada capitalista individual enfrenta dos tipos de disputa: por un lado, contra el trabajo en el proceso de

producción, definiendo las modalidades de la explotación y dando lugar a las formas de obtención del excedente, y por el otro, contra el resto de los capitalistas en el mercado, por la realización del excedente bajo la forma de ganancia (Santarcángelo y Borroni, 2012).

Ahora bien, en la producción de bienes primarios, como en el caso que nos ocupa, los análisis sobre la apropiación de excedentes se enfocan en la cuestión de la *renta*. Ello se debe a que se trata de bienes que, a raíz de su utilidad para el ser humano en determinado momento de su desarrollo, adquieren valor de mercado, son renombrados como recursos naturales (o *commodities* en la fase neoliberal global), se les asigna un precio y quedan eventualmente sujetos a derechos de propiedad (Gudynas, 2019). Por otra parte, los organismos internacionales de crédito, como el Banco Mundial, suelen presentar a la renta como la diferencia entre el valor (en escala monetarizada) del recurso natural en los mercados globales y los costos totales de “producción” (extracción, en realidad). Se basan, así, en un tipo de renta que se denomina *diferencial*, de acuerdo con la teoría de Ricardo, en base a la desigual productividad de los yacimientos de hidrocarburos –para el caso bajo estudio– en la geografía mundial. Karl Marx, por su parte, incorporó otros factores al análisis de la renta diferencial, como el tiempo o el acceso al capital, y planteó la existencia de otro tipo de renta, denominada *absoluta* o *monopólica* (u oligopólica, vale decir), dado que el carácter estratégico del recurso y la gran concentración de los agentes que lo explotan dan lugar a un poder de fijación –discrecional– de los precios de comercialización (Mansilla, 2006).

Sin embargo, cabe señalar también que la renta constituye un componente dentro del entramado más amplio y complejo que es el excedente, entendido en forma plural, que incluye otros elementos “visibles” como el ahorro o el interés, y otros “ocultados” que son renombrados como costos. A su vez, existe el problema de la cuantificación, dado que hay componentes que no pueden ser monetarizados, o cuya valuación presenta muchas imperfecciones, como manipulaciones y distorsiones de precios, exclusiones de valores y no consideración de externalidades ambientales, etc. (Gudynas, 2019).

Luego de esta sucinta presentación teórica inicial, se abordará a continuación cómo ha sido el proceso de apropiación del excedente producido en la Argentina a lo largo del patrón de acumulación neodesarrollista, y el papel que jugó en ello el circuito hidrocarburífero.

### 2.5.2. Apropiación del excedente en Argentina: general y por sectores

Si se observa el período neodesarrollista en su conjunto, se aprecia un punto de partida por demás favorable al capital en cuanto a la apropiación del excedente, producto de

la mega-devaluación y “pesificación asimétrica” de la moneda nacional en 2002, luego del agotamiento y crisis en 2001 del modelo de convertibilidad de los años ‘90. Ello implicó una pérdida del poder adquisitivo de los asalariados cercana a los dos tercios (López, 2014). Aparecía entonces una fracción productivo-exportadora del capital como principal beneficiaria del patrón de acumulación neodesarrollista: un conjunto amplio donde se situaban las empresas hidrocarburíferas (Varesi, 2013b).

Durante el transcurso de los gobiernos kirchneristas, con una política macroeconómica más favorable al desarrollo del mercado interno, la estabilidad del tipo de cambio y una política de ingresos que permitió incrementos sostenidos del salario real, la tendencia fue hacia una mayor igualdad en el reparto de los ingresos entre el capital y el trabajo. De acuerdo al trabajo de Barrera Insua et al. (2020), ello se puede observar en la tasa de plusvalor (relación salario-ganancias), que baja desde un nivel cercano a 200%, en 2002, a la mitad, para 2013, según los datos de la Cuenta de Generación del Ingreso del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). No obstante, producto de desequilibrios macroeconómicos y de las presiones del gran empresariado, desde 2014, en que se fuerza una nueva devaluación del peso, este indicador alcanza en 2015 un nivel superior a 150%. Se volverá sobre esta cuestión del excedente en el capítulo 4, analizando los usos y fines dados por el empresariado del país y las formas en que el kirchnerismo buscó articularlos en su modelo de desarrollo.

Al indagar en las ramas de actividad de la economía argentina, luego, se aprecia que, en función de la posición periférica y dependiente de esta última, los sectores primarios forman parte de los grandes ganadores al analizar las tasas de ganancias, tanto en períodos neodesarrollista como neoliberales. La rama “minas y canteras”, que comprende la explotación de recursos mineros en sentido amplio,<sup>103</sup> detenta las mayores tasas de ganancia sobre capital invertido en las actividades productivas: durante el neodesarrollismo, esas tasas se duplicaron con respecto a los años ‘90, aumentando incluso a 99% en 2010-2015 (frente a 89/90% para 2002-2009 y 35/40% para 1993-2001). De hecho, por momentos, esta rama de actividad duplicó las tasas de ganancia del emblemático sector agropecuario, el cual estructuró el modo de desarrollo y el patrón de acumulación del país durante gran parte de su historia (cuyas tasas se situaron en torno al 41% en 2002-2009 y 56% en 2010-2015) e, inclusive, triplicó la tasa general de ganancia —esto es, de todas las ramas de actividad—, la

---

<sup>103</sup> Se incluye la extracción y beneficio de sustancias mineras en estado sólido, líquido y gaseoso, y tanto minerales metálicos como no metálicos y energéticos. En esta última categoría, aunque en distintos estados, están comprendidos los hidrocarburos.

cual rondó entre el 17 y el 20% en 2002-2009 y el 29% en 2010-2015 (Barrera Insua et al. 2020).

Estas ganancias extraordinarias de esa rama de actividad de minas y canteras se materializan claramente en el circuito hidrocarburífero en particular, dada la conjunción de precios altos, bajísimas inversiones de riesgo en exploración (hasta alcanzar el mínimo valor de exploración de la historia argentina) y la licuación de los costos en dólares producto de la megadevaluación de 2002. Señala Barrera (2013) que todo ello permitió que las compañías alcanzaran, incluso en un período de declive de la producción, una rentabilidad aún más extraordinaria que la vigente durante los años '90, cuando las utilidades sobre ventas de las empresas integradas y no integradas del sector primario multiplicaban más que por tres o por cuatro los niveles de la cúpula empresarial local. En efecto, entre 2002 y 2011, se produjo un marcado crecimiento de la rentabilidad sectorial (medida por el promedio anual de facturación y la evolución de las utilidades), la cual alcanzó casi un 25% medida sobre las ventas de las empresas que operan únicamente en el sector primario, muy por encima de las firmas de la cúpula empresarial, que se ubicaban en derredor del 7%. Estos datos, a su vez, ayudan a entender los márgenes de que dispone el circuito hidrocarburífero para contar con los trabajadores mejor pagos del país.

Este carácter altamente rentable de la producción hidrocarburífera, como parte de las actividades extractivas y primarias del país, se puede apreciar también en que un sector importante de sus agentes dominantes integraba la cúpula empresarial argentina (las 200 empresas de mayor facturación –excluyendo las financieras y agropecuarias–):<sup>104</sup> en 2015 formaban parte de la misma PAE, Shell, Axion, Total Austral, Sinopec, la alemana Wintershall (que pertenece al gigante petroquímico BASF), San Antonio, Pluspetrol, Petrobras, Tecpetrol, TGS, Chevron, Refinor, Halliburton, Baker Hughes, Ultrapetrol<sup>105</sup> y el “conglomerado YPF” (Schorr, 2017). Este último incluye a la propia YPF, que ocupó el primer puesto del ranking, y sus controladas AESA, Gas Argentino, CHCN,<sup>106</sup> Refinor, Profertil y Mega, como se ha detallado previamente. A su vez, en los últimos años

---

<sup>104</sup> Este selecto grupo está compuesto también por las principales comercializadoras y/o procesadoras de granos (en particular de soja), las terminales automotrices, algunas firmas líderes de distintos segmentos de la industria alimentaria, y algunas empresas mineras, siderúrgicas, químicas y petroquímicas.

<sup>105</sup> Con sede en Bahamas, esta transnacional se ocupa del transporte industrial por vía marítima y fluvial, así como en la provisión de plataformas de petróleo *offshore*.

<sup>106</sup> La ignota Compañía de Hidrocarburo No Convencional SRL (CHNC) fue creada por YPF en julio de 2013 y constituyó el nudo del acuerdo establecido con Chevron en Vaca Muerta, mediante una compleja operatoria jurídica en “paraísos fiscales”. YPF posee la propiedad de la compañía, pero no la potestad sobre sus decisiones ni percibe beneficios, los cuales son remitidos a subsidiarias de Chevron en el exterior. En 2015 ocupó el número 177 del *ranking* de las empresas que más vendieron en el país (García Zanotti, 2017).

kirchneristas, inclusive, YPF, PAE, Shell, Axion, Petrobras y Tecpetrol formaban parte del “núcleo duro” de esta cúpula, esto es, las primeras 50 empresas de la economía argentina (Gaggero y Schorr, 2016).

Estos datos guardan relación con el sostenimiento de la tendencia a la concentración y extranjerización de la estructura económica argentina durante el período neodesarrollista, a pesar de las políticas de signo contrario de los gobiernos kirchneristas, las cuales resultaron limitadas, desarticuladas e insuficientes. Se volverá más adelante sobre este punto.

### 2.5.3. Apropiación de la renta hidrocarburífera

Los análisis que indagan la puja por el excedente en la industria hidrocarburífera se suelen focalizar en la cuestión de la renta, como se decía previamente, dada la ausencia de algunas variables clave para entender la apropiación del excedente y la dificultad de cuantificar todos los elementos en juego. Se utilizan aquí los datos construidos por Ramón (2018) para el período 2010-2015, quien estimó la magnitud y trayectoria de la renta hidrocarburífera argentina,<sup>107</sup> y su distribución entre los principales actores que participan del circuito: las empresas extractivas, el Estado (nacional y provinciales), las empresas refinadoras y los consumidores (incluye tanto a los residenciales como del sector productivo: industria, agro y transporte).

Las formas en que cada actor se apropia de una porción de la renta son de distinta naturaleza, pero se explican, en lo fundamental, por la diferencia de precios de venta de los productos –gas y petróleo crudo para las extractivas, combustibles y derivados de crudo para las refinadoras–, precios de compra –combustibles y derivados, para los consumidores–, y diversos mecanismos de captación de renta del Estado. En este último ítem aparecen: a) los impuestos directos, compuestos por las regalías, que representan alrededor del 44% de la renta en manos del Estado –y son provinciales para los yacimientos en tierra y nacionales para los *offshore*– y también por los derechos de exportación –o “retenciones”–, que representan un 53%; y b) sobrevaluación del tipo de cambio, también con respecto a las exportaciones, que representa un 3%.<sup>108</sup> No obstante, el Estado transfiere recursos

---

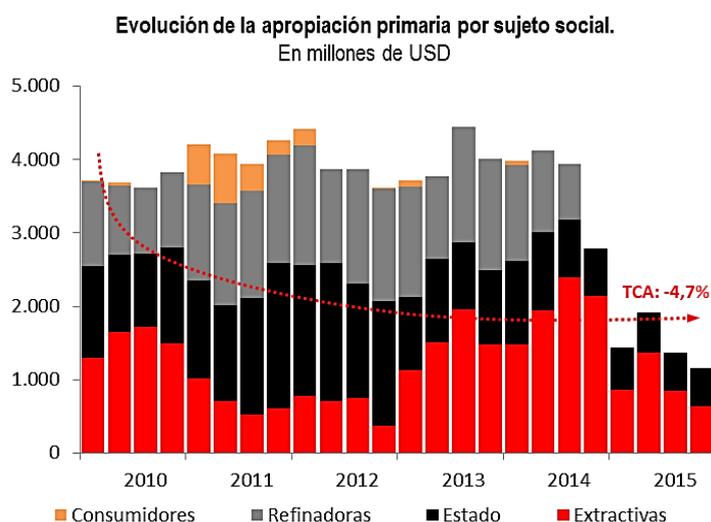
<sup>107</sup> Esta estimación de la renta se realizó considerando la diferencia entre el precio local de producción y el costo que tienen los pozos de menor productividad (renta diferencial) y la diferencia entre este último valor y el precio internacional del crudo (renta absoluta), y a partir del cálculo unitario del barril de petróleo equivalente, compuesto por los costos y precios locales, el costo marginal (*shale* en Estados Unidos) y los precios internacionales.

<sup>108</sup> Otra estimación de la generación y apropiación de la renta como la que realiza Einstoss (15/4/2020) incluye también como mecanismos de captación por parte del Estado, a nivel nacional, el impuesto a las ganancias a las empresas (que representaría el 48% del total estatal) y el cobro de dividendos a través de YPF, desde 2012 (lo

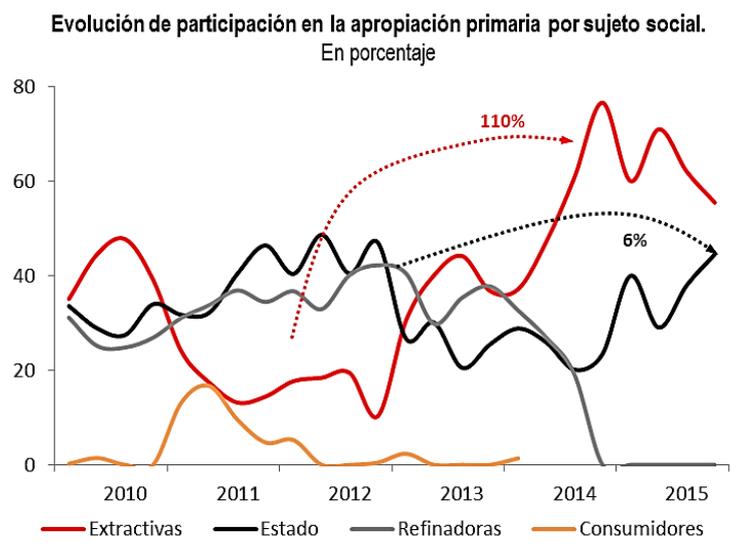
monetarios, y así, una porción de renta, a través de instrumentos de fomento sectorial (como el Plan Gas en sus diversas etapas, bajo las administraciones kirchneristas) que implican desembolsos o beneficios tributarios, precios de venta preferenciales, exención de aranceles de importación sobre bienes de capital para exploración y extracción, etc.

En la etapa previa del neodesarrollismo, la renta petrolera venía creciendo exponencialmente, llegando prácticamente a triplicarse entre 2002 y 2011 (desde los 6 mil millones de dólares –MM USD– a más de 15 MM USD), según la estimación de Barrera (2013), producto de factores ya mencionados. Luego de la expropiación de YPF, según la estimación de Ramón (2018), se puede observar que la renta hidrocarburífera pasó de representar casi el 3% del PBI entre 2012 y 2014 (en el orden de los 14.800/15.900 MM USD) a un 1% en 2015 (5800 MM USD). Ello obedece al fuerte desplome del precio internacional del petróleo desde mediados de 2014. A la par, si bien esta estimación incluye tanto la renta diferencial como la absoluta, fue esta última la que traccionó la rentabilidad del circuito en el período bajo análisis, representando entre el 50% y más del 70% de la misma. En los Gráficos N° 5 y 6 se puede apreciar la apropiación primaria de esta renta por los sujetos sociales a los que se ha hecho referencia, en magnitud y porcentaje, respectivamente:

### Gráficos N° 5 y 6. Apropiación de la renta hidrocarburífera argentina, 2010-2015



cual explicaría el 1%), y, a nivel provincial, el impuesto de ingresos brutos (8%). También el análisis de Barrera (2013) de la etapa previa a la renacionalización de YPF incluye la consideración del impuesto a las ganancias como mecanismo de captación de renta por el Estado.



Fuente: Ramón (2018).

Como se puede apreciar en los gráficos, las firmas extractivas son las principales apropiadoras de renta (más aún en los casos de las compañías integradas: YPF, PAE y Petrobras), siendo las principales ganadoras del período bajo estudio: mientras que en 2012 percibían menos del 20%, tuvieron un fuerte crecimiento, llegando a apropiarse más del 60% del total. El Estado, por su parte, cedió márgenes de renta luego de la renacionalización de YPF, desde niveles previos en torno al 35%, a niveles cercanos al 20% en 2013-2014, aunque creciendo luego al 40% hacia 2015. Se trataba de porcentajes menores a otros países latinoamericanos, ya que, según ciertas estimaciones, en países con petroleras estatales importantes, como Brasil, México, Venezuela, Ecuador y Bolivia, la captura de renta petrolera no bajaba del 50% (Zaiat, 18/3/2012).

Las refinadoras, luego, que percibían en torno al 40% de la renta hacia 2012, dejaron de percibir renta hacia 2014-2015. No obstante, en el marco de una caída sustantiva de la renta hidrocarburífera total y una captura exclusiva de la misma por parte de las empresas extractivas y el Estado, las empresas del *downstream* no dejaron de percibir ganancias importantes, sino que se beneficiaron de los niveles de precios de los combustibles –los cuales tuvieron un importante aumento desde 2013, como se abordará en el próximo capítulo– en relación con los costos de refinación y la cotización interna del crudo. De este modo, y según esta estimación, estas ganancias respondieron a una dinámica de puja por el excedente y no de renta en términos estrictos. Por último, los consumidores, que habían accedido marginalmente a los recursos rentísticos en 2011, en torno al 3%, dejaron de percibir renta en los años bajo estudio. Ello obedece a que a partir de 2012-2013, se da el

aumento sostenido de los precios de los combustibles, a pesar de que los precios internacionales pasarían luego a desplomarse. De este modo, la búsqueda por recuperar el autoabastecimiento energético fue financiada por los contribuyentes y consumidores, que pasaron a pagar uno de los combustibles más caros de la región, mientras que en los primeros años del kirchnerismo habían abonado uno de los más baratos.<sup>109</sup>

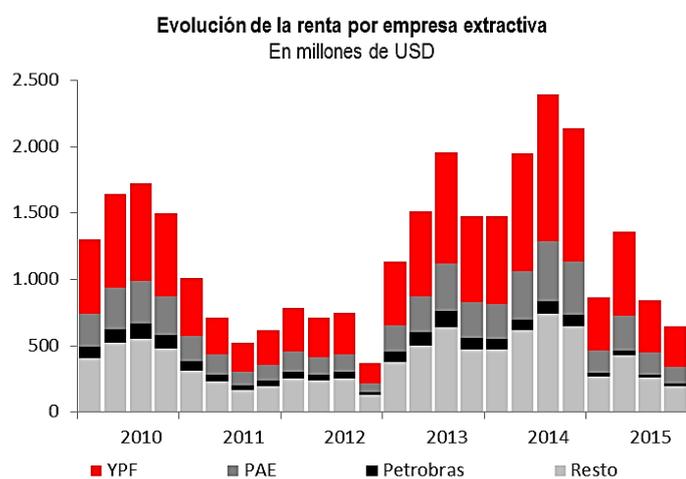
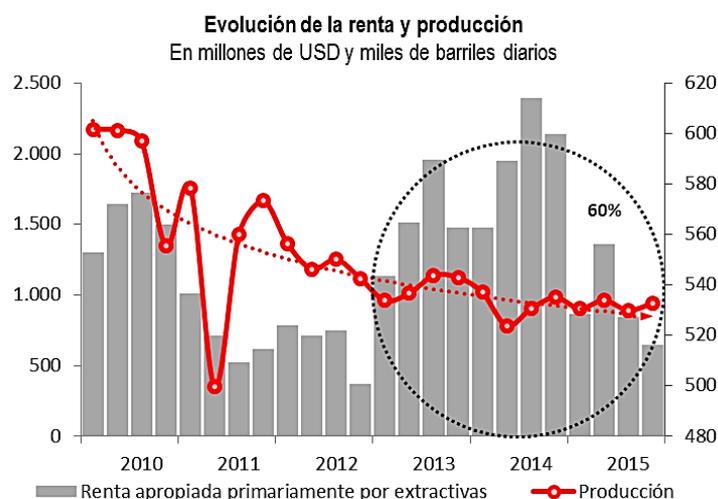
Cabe señalar que la distribución de la renta en la etapa previa del neodesarrollismo (2002-2011) había sido más favorable al Estado, fundamentalmente a raíz de la instauración de los derechos de exportación desde 2002, los cuales quitaron un margen importante a las empresas del circuito. Sin embargo, al no haber logrado sostenibilidad energética, dada la tendencia decreciente de los niveles de reservas y extracción, y la aparición del déficit energético hacia 2011, se terminó definiendo el cambio de reglas de juego de 2012.

La evolución de la apropiación primaria de renta en los años bajo estudio se explica tanto por la evolución de los precios, cuyo sistema es un determinante de la asignación y distribución del excedente sectorial, como por la política hidrocarburífera llevada a cabo desde la expropiación de YPF. Este último aspecto, que se desarrolla en el próximo capítulo, comprende tanto la política sobre la petrolera de bandera, compañía líder que tracciona el circuito, como la política de precios sectoriales y determinadas políticas de estímulo y promoción a las compañías del *upstream*, en busca de que acompañaran a YPF en aumentar las inversiones y los niveles de actividad en el circuito (en materia de exploración, extracción y reservas). Todo ello constituyó una transferencia de renta desde el Estado hacia las empresas extractivas, las cuales mejoraron sus niveles de rentabilidad, pero acompañaron “tímidamente” a YPF en la apuesta estatal por revertir la “crisis energética”. En efecto, en el Gráfico N° 7 se puede apreciar cómo el fuerte aumento en los niveles de renta de las empresas extractivas no fue acompañado por un aumento en los niveles de producción, sino que estos más bien continuaron la tendencia a la baja, aunque “aplanando la curva”, es decir, mermando el declive.

---

<sup>109</sup> Por caso, se puede observar que hacia diciembre de 2007, el precio de la nafta súper era de 2,23 pesos por litro, prácticamente la mitad que el precio equivalente en Brasil, Chile, Perú y Uruguay. Hacia marzo de 2015, ese precio en Argentina había subido a casi 12 pesos por litro, el segundo más caro de ese grupo de países luego de Uruguay (14,5), mientras que Brasil, Chile y Perú se ubicaban por debajo de 10 (Fernández Blanco, 20/6/15). En ese lapso entre 2007 y 2015 en Argentina, los valores de los combustibles al público subieron 470% en promedio (Surtidores, 9/10/15).

## Gráficos N° 7 y 8. Apropiación de la renta hidrocarburífera argentina por empresas extractivas y niveles de producción, 2010-2015



Fuente: Ramón (2018).

Luego, se observa en el Gráfico N° 8 que YPF misma captó un monto considerable de la renta. Ramón (2018) lo sitúa en torno al 30% del total, al incluir también su participación en el *downstream*. La compañía fue la “excepción a la regla” del comportamiento empresarial dominante durante aquellos últimos años kirchneristas y neodesarrollistas, ya que llevó adelante un giro estratégico destinado a motorizar los niveles de actividad en el circuito, en particular en su segmento *upstream*. Se ahondará en esto en el próximo capítulo.

Por otro lado, y como balance final de lo que se ha venido planteando, se observa que el tímido acompañamiento de los grandes agentes del circuito a YPF en aumentar los niveles de actividad, a pesar de contar con mejores niveles de rentabilidad, obedece a factores políticos que guardan relación con los comportamientos empresariales y del bloque en el poder. Por un lado, el gran empresariado enfrentaba la puja distributiva con el trabajo, el cual

había ido aumentando su participación en el ingreso nacional hasta 2013, y hacia 2011 había lanzado una campaña de participación en las ganancias empresarias. Por otro lado, se enfrentaba también a las políticas kirchneristas: en particular, en este caso, en cuanto a los niveles de retenciones, el “excesivo intervencionismo estatal”, los subsidios al consumo energético doméstico e industrial, las restricciones al aumento de exportaciones debido a los requerimientos de satisfacer la demanda interna y lo que se consideraba como una falta de condiciones de “seguridad jurídica” acorde a los cánones neoliberales imperantes.

En el próximo capítulo, ahondaremos sobre esta dimensión política que comprende el accionar del gobierno, la petrolera de bandera y el empresariado del circuito. Se analizará el rol de YPF en el modelo de desarrollo kirchnerista, las causas, características y apuesta de su renacionalización híbrida, su desempeño y la política industrial relativa a ella.

## Capítulo 3

### Modelo de desarrollo, rol de YPF y tensiones entre orientaciones estratégicas

*No fue una decisión ideológica. No fue una decisión dogmática. Fue una decisión realista. Recuperar la soberanía hidrocarburífera para los argentinos.* (Discurso de la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner en el acto por el Centenario de YPF, el 3 de junio de 2022).

#### 3.1. Introducción

Es momento de abordar ahora, en articulación con el cierre del capítulo previo, el rol de YPF y su renacionalización híbrida bajo el modelo de desarrollo kirchnerista, en el marco de las características, tensiones y límites del patrón de acumulación neodesarrollista desplegado desde 2002 hasta 2015. Se examinan para ello las políticas públicas ligadas a la recuperación del control estatal sobre la petrolera de bandera, las cuales se insertan en la apuesta gubernamental por revertir el déficit energético y utilizar el poder de palanca de desarrollo de la que fuera en aquel entonces la principal empresa de la economía argentina.

Este capítulo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se reconstruyen los “cuellos de botella” del patrón de acumulación que dieron lugar a la decisión gubernamental de recuperar el control de YPF: la “restricción externa” y el déficit energético; se enmarca a estos en la política energética desplegada a lo largo del neodesarrollismo y la responsabilidad específica de Repsol-YPF. Luego, se presenta la gestación y características de la intervención, expropiación y –según se propone nominar aquí– *renacionalización híbrida* de YPF. Se presenta también la principal apuesta y uno de los motivos clave subyacente a esta medida: la formación Vaca Muerta y sus preciados hidrocarburos no convencionales. A continuación, se analizan ciertas tensiones entre orientaciones estratégicas que se advierten tanto en las políticas sobre YPF, en particular, como en el modelo de desarrollo, en términos generales, entre un polo anclado en la potencia del Estado empresario y emprendedor, y otro polo centrado en un giro pro-mercados de signo neodesarrollista. Se abordan, llegado este punto, las relaciones de fuerzas que se le presentaban al gobierno en ese entonces, crecientemente adversas para los márgenes de maniobra y autonomía nacional. En anteúltimo lugar, se indaga en el desempeño de la compañía renacionalizada en relación a sus metas, en base a una serie de indicadores socioeconómicos. Finalmente, se concluye con un análisis de

la política industrial relativa a YPF, buscando señalar logros, alcances y limitaciones, con foco en dos iniciativas significativas en materia de desarrollo económico-social y tecnológico: el Programa Sustenta de Desarrollo Regional e YPF-Tecnología (Y-TEC).

### **3.2. ¿Por qué se renacionalizó YPF?**

Se debe señalar, para empezar, que el patrón de acumulación neodesarrollista que se configuró a partir de 2002, luego del estallido del régimen de convertibilidad y el proyecto neoliberal en diciembre de 2001, tuvo muy buen desempeño económico en sus primeros años, como se verá a continuación. Sin embargo, hacia fines del primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (CFK) comenzaron a emerger ciertas tensiones: un conjunto de “cuellos de botella” de la economía argentina, que obstaculizarían el sostenimiento del “modelo”. Dos de ellos, de los más importantes, constituyen factores centrales para comprender la decisión gubernamental de recuperar el control sobre YPF, en abril de 2012: el déficit energético y la “restricción externa al crecimiento”. Jugaron un rol clave en estos “cuellos de botella” la política energética neodesarrollista, y el particular accionar de Repsol-YPF.

#### 3.2.1. Restricción externa

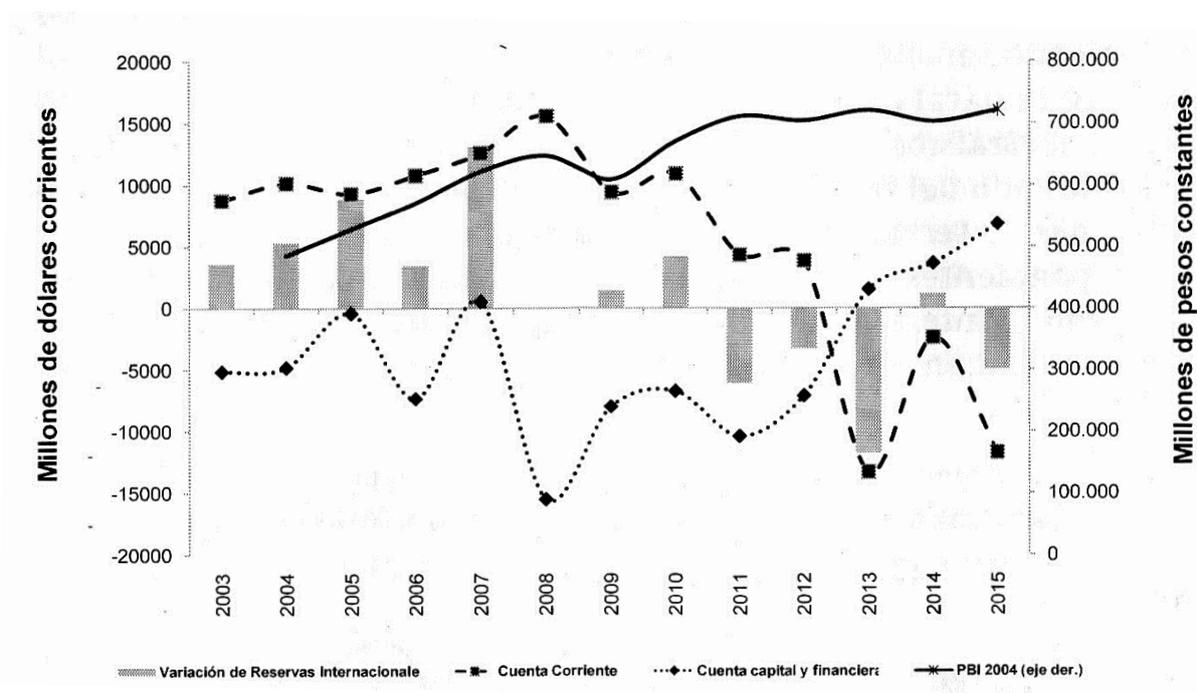
El frente con mayores dificultades de la economía se encontraba en el sector externo, en concordancia con la historia económica del país (Basualdo, 2011). Si bien el súper-ciclo del precio de los *commodities* que tuvo lugar en los primeros años del siglo había desplazado este problema crónico de las economías latinoamericanas, al mejorar los términos de intercambio y permitir las “tasas chinas” de crecimiento durante los primeros años del neodesarrollismo argentino, tal coyuntura favorable vería su fin. Volvía a aparecer la *restricción externa al crecimiento*, esto es, los problemas de balanza de pagos que presionaban sobre las reservas del Banco Central y el tipo de cambio, debidos a la imposibilidad de afrontar la creciente demanda de divisas (Abeles, Lavarello y Montagu, 2012). Para ilustrar lo anterior en cifras, cabe señalar que entre 2003 y 2007 el Producto Bruto Interno (PBI) nacional se expandió a una tasa anual acumulativa de 8,4%, frente a un promedio de 1,5% en 2008-2015<sup>110</sup> (Wainer y Belloni, 2017). A la par, como se puede ver en

---

<sup>110</sup> El desempeño del primer período se enmarcó en un fenómeno regional, habiendo constituido 2003-2008 el mayor período de expansión económica de América Latina desde la década de 1970. La etapa 2008-2015

el Gráfico N° 9, desde 2008 comenzaron a deteriorarse los principales componentes del balance cambiario: la cuenta corriente, la cuenta capital y financiera, la variación de reservas internacionales y el mismo PBI.

**Gráfico N° 9. Evolución de los principales componentes del balance cambiario argentino, 2003-2015**



Fuente: Wainer y Belloni (2017).

La restricción externa se debe al carácter desarticulado, heterogéneo y dependiente de la matriz productiva nacional, la cual se ha especializado en bienes primarios y derivados, con pocos eslabonamientos productivos locales (Wainer y Belloni, 2017). Es por ello que los procesos de industrialización conllevan un aumento en el requerimiento de partes y piezas importadas. Dado que el país no produce todo lo que necesita y debe importar insumos y técnicas para su desarrollo, la tasa de incremento de las importaciones es mayor a la del producto. Es ilustrativa al respecto la siguiente tendencia, para el período 1980-2015: por cada punto que crecía el PBI, las importaciones lo hacían en tres puntos (Rovelli, 2017). Esto último se vio agravado al no haber logrado avances significativos en materia de sustitución de importaciones, y no haber sido transformada la estructura productiva respecto del período

encierra, a su vez, dos años de fuerte expansión económica (2010 y 2011), tres de crecimiento moderado (2012, 2013 y 2015) y dos de recesión (2009 y 2014).

neoliberal, primando el elevado componente importado de ciertas ramas industriales que lideran el crecimiento (Kulfas, 2019).

A su vez, la restricción externa era resultado tanto de factores coyunturales como estructurales. Entre los primeros sobresalen, en un escenario mundial en crisis, las variaciones hacia la baja en los precios de los *commodities* y la caída en la demanda de Brasil y China –principales destinos de exportación del país– hacia 2012-2014, a raíz de la desaceleración o contracción de sus productos. Los factores estructurales refieren al carácter del bloque de clases dominante, el tipo de estructura productiva y de inserción en la división internacional del trabajo, y las relaciones de fuerzas sociales que ello conlleva. Estos factores estructurales no fueron modificados durante el neodesarrollismo,<sup>111</sup> e incluso algunos de ellos se reforzaron, como la concentración y extranjerización de la estructura económica.<sup>112</sup> De este modo, se acentuaba un amplio conjunto de dimensiones problemáticas: fuga de capitales; pagos de deuda externa; inflación; remisión de utilidades al exterior por parte de las empresas transnacionales y otras salidas de divisas de estos actores por otros medios más difíciles de registrar, como el pago de *royalties* y honorarios o la subfacturación de exportaciones y sobrefacturación de importaciones y/o pago de intereses a empresas relacionadas; por último, poder de veto que poseen ciertos actores económicos dominantes, a raíz de su peso central en el patrón de acumulación y en la provisión de divisas (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014; Schorr, 2017b).

### 3.2.2. Déficit energético

A la par de lo anterior, el sector energético pasó a representar otro foco de conflicto, con la aparición de un importante déficit que presionaba también sobre el saldo de divisas. Se puede apreciar en el Gráfico N° 10 que durante los primeros años del neodesarrollismo la balanza comercial del sector energético había tenido saldos superavitarios entre 2002 y 2009, del orden de los 4000/5500 millones de dólares, pero estos se redujeron a menos de la mitad hacia 2010, y desde 2011 se volvió deficitaria, en el orden de los -3000 millones de dólares, con una tendencia creciente que llegaría a superar los -6000 millones en 2014. De este modo, luego de décadas de autoabastecimiento, en 2011 el país empezó a depender fuertemente de importaciones para poder cubrir sus necesidades energéticas. Las importaciones de

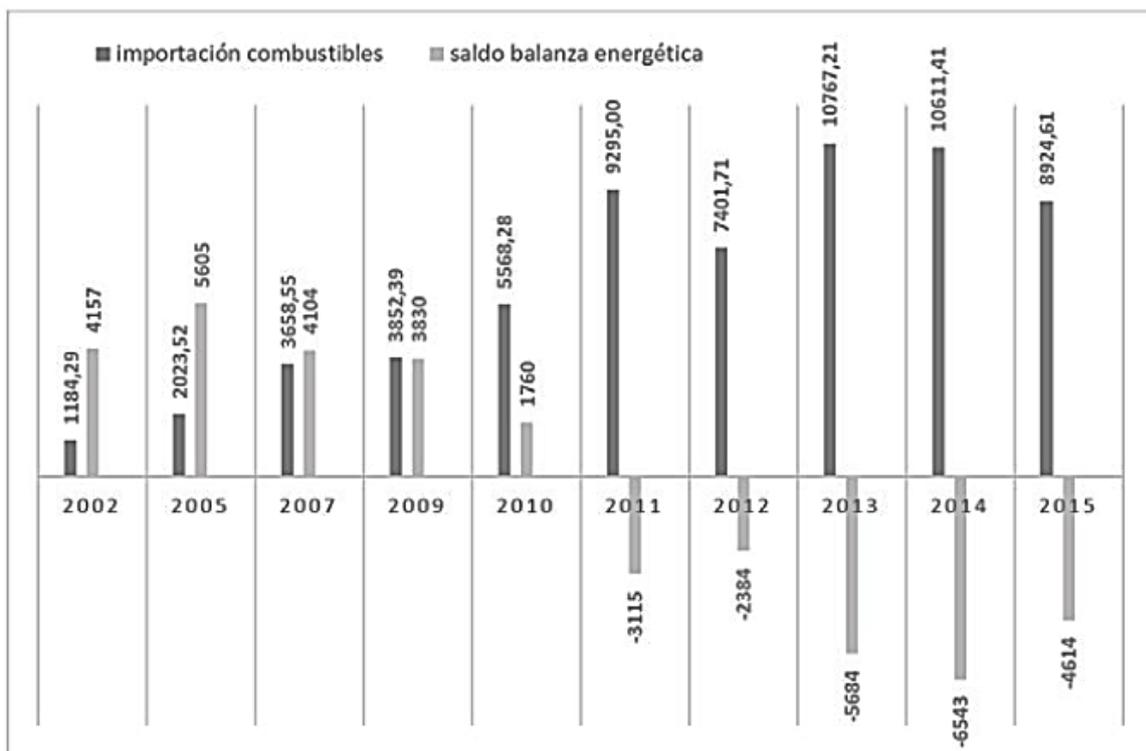
---

<sup>111</sup> Excede los alcances de esta investigación la ponderación acerca de si ello se debió a imposibilidad, inviabilidad, falta de voluntad o qué combinación de tales factores.

<sup>112</sup> Ello se debe al nivel muy elevado de estos indicadores luego de la salida de la crisis de la convertibilidad, en 2002, que descendieron hasta 2015 pero sostuvieron niveles mayores a los de los años '90. Se ahondará más adelante sobre este punto.

combustibles, en particular, se multiplicaron casi 9 veces entre 2002 y 2011, desde un nivel cercano a los mil millones de dólares a más de 9 mil (acercándose al superávit comercial nacional, de 10.437 millones).

**Gráfico N° 10. Saldo de la balanza comercial energética argentina e importación de combustibles, 2002-2015 (millones de dólares)**



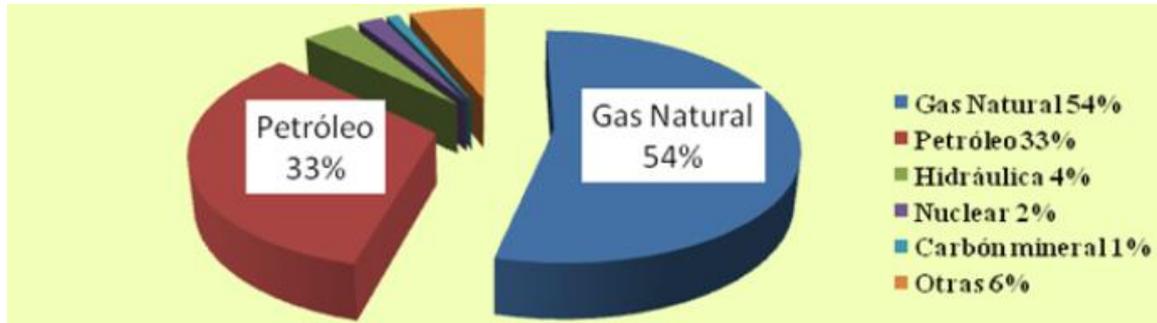
Fuente: Chaia de Bellis (2021b).

Entre 2010 y 2013, a su vez, las importaciones de fueloil, gasoil y gas natural fueron de 22.135 millones de dólares, una cifra equivalente a casi el 70% de las reservas internacionales del Banco Central a fines de 2013 (Kulfas, 2016). Ello da cuenta de la significativa relación entre la escasez de divisas que afectó al mercado de cambios en el último kirchnerismo y el problema energético. De este modo, este último se anudaba estrechamente con la restricción externa.

El déficit energético obedecía a la declinación del rendimiento de los yacimientos hidrocarburíferos, producto de su longevidad, y a la falta de inversiones en exploración, ante la demanda energética en aumento producto del fuerte crecimiento económico experimentado desde 2002. Todo ello tenía lugar en el marco de una matriz energética nacional altamente dependiente del gas y del petróleo, en una proporción cercana al 90%, como se aprecia en el

Gráfico N° 11. Se trata de niveles muy elevados si se considera que las tasas a nivel mundial y regional se estimaban en 80% y 71%, respectivamente (Ceppi, 2018).

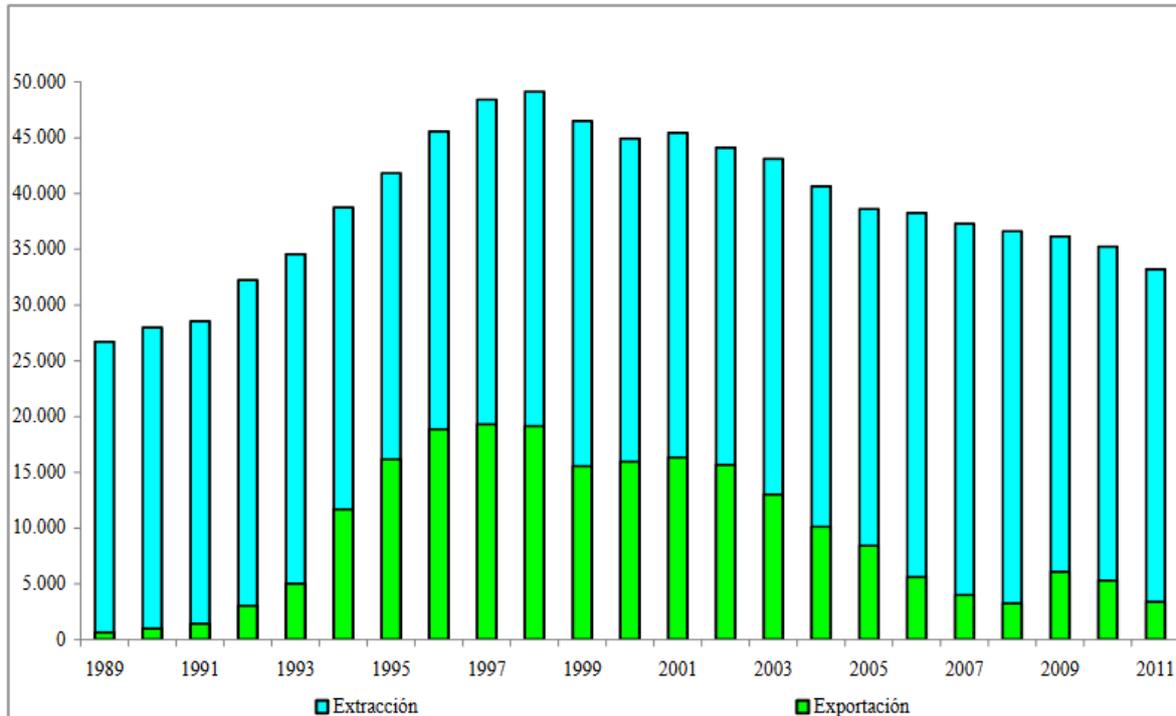
**Gráfico N° 11. Composición de la matriz energética argentina. Año 2012**



Fuente: Ferrante y Giuliani (2014).

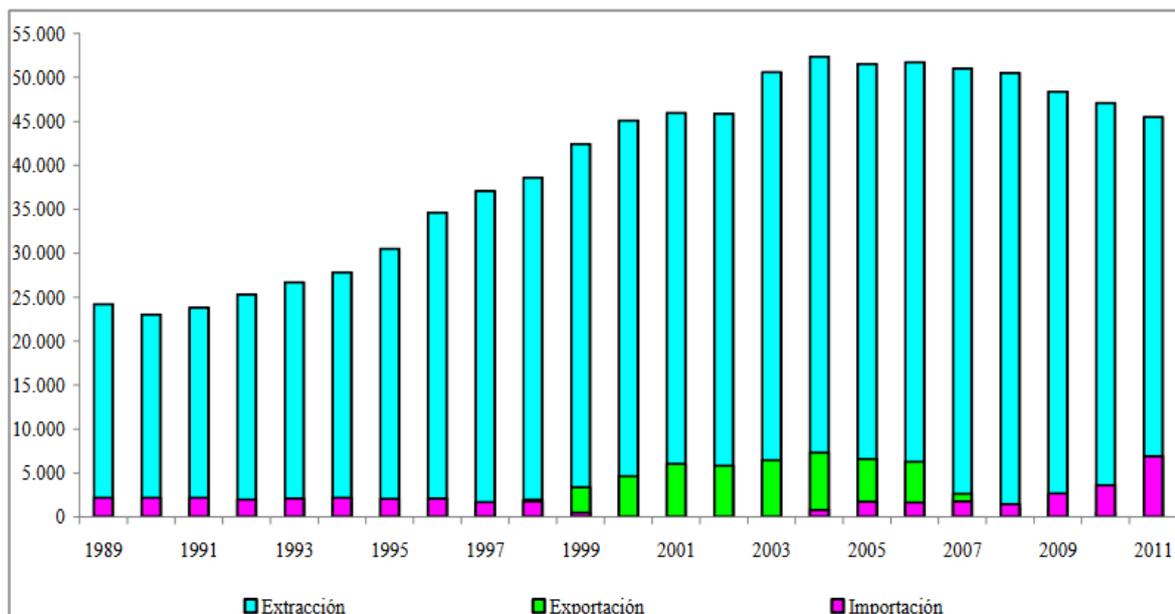
Como se ha detallado en el capítulo precedente, aquel comportamiento empresarial insostenible guarda relación con las transformaciones operadas en los años '90. En efecto, los procesos de desregulación, liberalización y transnacionalización del circuito, a la par de la comodificación de los hidrocarburos, dieron lugar a un importante desarrollo, pero orientado a la exportación y comandado por una lógica cortoplacista y predatoria de los recursos. En este sentido, se puede observar que la actividad exploratoria cayó desde un promedio de 117 pozos de exploración en la década del '80, a 96 en los años '90 y 45 en la primera década del siglo XXI. Mientras que en 1988 existían reservas de gas para 34 años y de petróleo para 14 años, en 2011 esa ecuación se redujo a 7,5 y 11 años, respectivamente. Jugó un rol clave en ello la “fuga” de reservas hacia mercados internacionales vía exportaciones (Sabbatella, 2012a). Al respecto de estos fenómenos, son ilustrativos los Gráficos N° 12 y 13 sobre la evolución de la actividad en petróleo y gas, respectivamente, entre el año de inicio de las transformaciones estructurales de signo neoliberal (1989) y el año previo a la renacionalización de YPF (2011).

**Gráfico N° 12. Extracción y exportación de petróleo crudo en Argentina, 1989-2011 (en miles de m<sup>3</sup>)**



Fuente: Sabbatella (2012a).

**Gráfico N° 13. Extracción, exportación e importación de gas natural en Argentina, 1989-2011 (en millones de m<sup>3</sup>)**



Fuente: Sabbatella (2012a).

La producción de gas natural tendió a la baja a partir de 2004, cayendo un 18% entre ese año y 2013. Se trataba de un insumo fundamental para la producción de las centrales termoeléctricas, las cuales representaron la respuesta gubernamental primordial frente al gran aumento de la demanda de energía eléctrica, de un 50% entre 2003 y 2013 (Kulfas, 2016). Para cubrir la creciente y constante demanda energética producto de las elevadas tasas de crecimiento de la economía, sumado a las tendencias de sobreexplotación de los yacimientos y subexploración del territorio por parte de las empresas del circuito hidrocarburífero, debieron importarse cantidades crecientes de gas natural de Bolivia, GNL en barcos y también los mencionados combustibles (fundamentalmente gasoil y fueloil). En síntesis, la situación energética era insostenible para el patrón de acumulación de no mediar fuertes transformaciones.

### 3.2.3. Política energética neodesarrollista

Ante el complejo panorama que se ha planteado, la política energética neodesarrollista, instituida en 2002, dio cuenta de una tensión entre cambio y continuidad con respecto al paradigma neoliberal precedente, hasta la expropiación de YPF en 2012. Si bien los gobiernos kirchneristas sostuvieron discursivamente la necesidad de contar con una política energética con preeminencia estatal para revertir la transnacionalización operada en los años '90, se llevaron adelante distinto tipo de políticas, con resultados dispares.

En primer lugar, se elaboró en 2004 un Plan Energético Nacional, concebido para apuntalar un proceso de reindustrialización. Ello se enmarcaba en un proceso de recuperación de la planificación estratégica del desarrollo que tuvo lugar durante el ciclo kirchnerista, aunque no en términos generales del país –como habían sido los Planes Quinquenales peronistas, por caso– sino en forma sectorial para distintas áreas (Bilmes, Carbel y Liaudat, 2022a). El accionar estatal se centró, en ese marco, en una serie de importantes inversiones en expansión y modernización de la infraestructura de generación y distribución energética, fundamentalmente gasífera y eléctrica (incluyendo más de 3.000 km de nuevos gasoductos troncales), que representaron alrededor de 100.000 millones de pesos, correspondiendo el 80% de las mismas a inversiones públicas y el resto a inversiones mixtas y privadas (Bernal, 2015). Se mejoró la provisión de acceso a las redes de gas y electricidad para una parte de la población excluida hasta entonces de tales servicios (4,5 millones de hogares que se sumaron al servicio público de electricidad y 3 millones de hogares al de gas natural por redes), en diversas regiones del territorio nacional, sosteniendo tarifas bajas a través de subsidios, en el

marco del “modelo de crecimiento con inclusión social” que se propugnaba. También se reactivaba en aquellos primeros años kirchneristas el Plan Nuclear Argentino, terminando las centrales Néstor Kirchner y Yacypetá. Hasta el año 2015 se habían invertido más de US\$ 24 mil millones, lo cual se reivindicaba como la mayor inversión en obras de energía en la historia argentina (De Vido y Bernal, 2015).

Sin embargo, hasta la expropiación de YPF en 2012 no se modificó estructuralmente el sector energético, perviviendo rasgos importantes del modelo neoliberal, así como el predominio del mercado en la gestión (Bravo, 2015b; Ceppi, 2018). Como se mencionó en el capítulo previo, en el circuito hidrocarburífero, en particular, se buscó incidir con una serie de medidas regulacionistas (retenciones a las exportaciones y acuerdos de precios) y de estímulo a la actividad privada (diversos programas y planes de incentivos a las empresas del circuito),<sup>113</sup> en una tensión entre cambio y continuidad con respecto al paradigma neoliberal precedente (Sabbatella, 2012a).

Una medida relevante de intervención estatal se produjo con la creación de Energía Argentina S.A. (ENARSA) a fines de 2004. La naciente empresa estaba llamada a cumplir una amplia gama de funciones: motorizar procesos de exploración y explotación hidrocarburífera en conjunto con otras empresas privadas del circuito, impulsar la generación de energía eléctrica, intervenir en el mercado a efectos de evitar situaciones de abuso de posición dominante e impulsar la actividad hidrocarburífera en la Plataforma Continental Argentina.<sup>114</sup> También se le otorgó el manejo de la base de datos hidrocarburíferos del país, que en los hechos estaba en manos del Instituto Argentino del Petróleo y el Gas (IAPG), el cual vendía la información recopilada. En forma análoga al modo en que se llevaría a cabo la renacionalización de YPF en 2012, se le dio a la naciente empresa la figura jurídica de Sociedad Anónima, conforme al derecho privado pero controlada por el Estado nacional,

---

<sup>113</sup> Se puede mencionar al respecto una batería de programas que contemplaban diversos beneficios fiscales para sus suscriptores, bajo determinadas condiciones, tales como exenciones impositivas, condiciones preferenciales para comercializar, excepciones en cumplimiento de normativas, etc. En 2006 se creaban diversos regímenes de fomento: para exploración y explotación de hidrocarburos (Ley N° 26.154), para producción y uso sustentable de biocombustibles (Ley N° 26.093) y para fuentes renovables destinadas a la generación de electricidad (Ley N° 26.190). En 2007 se lanzaba el programa Energía Total (Resoluciones 459/07 y 121/08 de la Secretaría de Energía de la Nación), en busca de incentivar la sustitución del consumo de gas natural y/o energía eléctrica por combustibles alternativos para distintas actividades productivas y/o autogeneración eléctrica. En 2008 se crearon los programas Gas Plus (Resolución 24 de la Secretaría de Energía) y también Petróleo Plus y Refinación Plus (Decreto 2014), en pos de incrementar los niveles de actividades de tales rubros.

<sup>114</sup> Se le adjudicó a ENARSA la titularidad de los permisos de exploración y concesiones de explotación “costa afuera” que no estuviesen adjudicados hasta entonces en la plataforma submarina, buscando atraer inversiones de riesgo en forma asociada. Más tarde, la modificación de la Ley de Hidrocarburos de 2014 le quitó esa titularidad para asignársela a la Secretaría de Energía de la Nación.

quien asumía la mayoría accionaria (53%), mientras que el 12% correspondía para las provincias y el 35% era operable en bolsa para la participación del sector privado.

Sin embargo, esa diversidad de funciones que apuntaba a cubrir la flamante empresa fue cumplida en forma dispar. Sus principales rubros de acción resultaron la ejecución de acuerdos internacionales con Venezuela, Bolivia y otros países de la región: fuera en términos de integración (como se describió en el capítulo 1) como de importación de combustibles, llevando a cabo las licitaciones y compras de fueloil, gasoil y GNL. También llevó a cabo una serie de asociaciones con privados y licitación de proyectos energéticos: en materia de exploración en cuencas hidrocarburíferas terrestres y costa afuera, en infraestructura de transporte y distribución de gas natural, y en generación y distribución de energías eléctricas y renovables. No obstante, ENARSA no desarrolló infraestructura y plantilla laboral propias. Según Bravo (2015b), más que una empresa con actividades productivas resultó una suerte de “unidad de negocios” que se asoció con terceros privados que cumplían la función de operadores, a la par de las funciones de importación de GNL y combustibles. En el balance, se señala Sabbatella (2012a) que no intervino en el mercado de hidrocarburos como agente regulador de precios y de condiciones de actividad, ni recuperó yacimientos con contratos viciados de ilegalidad y faltos de inversión. Fuera por incapacidad, inviabilidad u otros factores, estas limitaciones de ENARSA ayudan a comprender las políticas posteriores sobre YPF.

Por otro lado, un elemento a destacar en este punto refiere a la provincialización del dominio de los recursos naturales. Si bien ello se remontaba a la “federalización” y privatización de YPF, en 1992, y la reforma constitucional de 1994 (artículos 121 y 124), su consolidación se llevó a cabo durante el gobierno de Néstor Kirchner. Primero mediante el Decreto N° 546/2003 y luego a través de la “ley corta de hidrocarburos” (N° 26.197/2006), se reconoció la titularidad del dominio a las provincias y se les transfirieron todos los permisos de exploración y concesiones de explotación y transporte de hidrocarburos, aunque Nación se reservó el diseño de las políticas energéticas a nivel federal.<sup>115</sup>

Aparece aquí una tensión en el kirchnerismo entre la dimensión pragmática de esta orientación con la dimensión estratégica: si bien la provincialización de los recursos implicaba una fuente de ingresos (por regalías) para las provincias –como la de Santa Cruz,

---

<sup>115</sup> “Las provincias quedaron facultadas, como autoridades de aplicación, para ejercer funciones de contraparte en lo relativo a control y fiscalización; cumplimiento de las exigencias contractuales en materia de inversiones, explotación de los recursos, información y cobro de cánones y regalías; extensión de los plazos legales de las concesiones; y aplicación del régimen sancionatorio” (Pérez Roig, 2016: 26). Sin embargo, no se les brindó el control y regulación de las concesiones otorgadas desde las reformas estructurales menemistas hasta 2006.

que Kirchner gobernó en 1991-2003—, se vieron recortadas, no obstante, las facultades del Estado nacional y su capacidad para desarrollar políticas en el circuito. Fue así que las provincias hidrocarburíferas, nucleadas en la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI),<sup>116</sup> ganaron peso en el complejo entramado normativo de la actividad, e incluso fueron creando un conjunto de empresas hidrocarburíferas provinciales en busca de captar parte de la renta. A su vez, la incidencia que las regalías tienen en los presupuestos provinciales generó una coalición de intereses entre gobernadores y petroleras respecto a la disminución o eliminación de las retenciones, las cuales afectaban la recaudación de las arcas locales. Esta convergencia de intereses se plasmó, a su vez, en las prórrogas anticipadas de concesiones, siendo la de Cerro Dragón —el yacimiento de petróleo más importante del país—, la más resonante y cuestionada.<sup>117</sup> En definitiva, “la provincialización redujo aún más los instrumentos de política petrolera que podía aplicar el Estado nacional y expuso a las frágiles economías provinciales a los designios del gran poder de *lobby* de las petroleras transnacionales” (Sabbatella, 2012a: 168).

Luego, hacia fines de 2007, año en que el saldo de la balanza energética ya había comenzado su brusco descenso, se anunció la proclamada “argentinización” de YPF, que se concretaría meses después, en febrero de 2008. De este modo, se promovió el ingreso de capitales “nacionales” a la empresa, que pudieran cumplir el rol de una burguesía comprometida con el desarrollo del país —según la concepción que sustentaban los gobiernos kirchneristas—,<sup>118</sup> entendida como la fracción de capital vinculada con el abastecimiento del mercado interno, cuyo ciclo de acumulación estuviera circunscripto a las fronteras nacionales. Existe todo un debate al respecto de esta apuesta que buscaba reeditar la alianza tripartita con los industriales nacionales y los trabajadores del peronismo clásico, pero en pleno capitalismo globalizado y con una estructura económica heredada de décadas de predominio neoliberal. Se ahondará sobre este punto en el próximo capítulo.

En aquel entonces, temerosa de la oleada de nacionalizaciones petroleras que había comenzado en la región hacia 2006, Repsol había comenzado a buscar la venta de YPF —o, al

---

<sup>116</sup> La organización nuclea a las diez provincias argentinas donde se explota petróleo y gas. Son adherentes plenos Jujuy, Salta, Formosa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, La Pampa, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego

<sup>117</sup> En 2007, Chubut y Santa Cruz otorgaron la prórroga a PAE en Cerro Dragón, 10 años antes del vencimiento de las concesiones, por períodos de 20 y 40 años (hasta 2027 en Chubut y 2047 en Santa Cruz), sin justificaciones basadas en criterios técnicos o productivos. En 2014 se denunció un supuesto soborno de 300 millones de dólares para la obtención de esa prórroga (Markova et al., 2017).

<sup>118</sup> Señalaba al respecto Néstor Kirchner en 2003, en un acto con la Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino: “Es fundamental que el capital nacional participe de un proceso de reconstrucción de la sociedad. Es imposible un proyecto de país si no consolidamos una burguesía nacional verdaderamente comprometida con los intereses de la Argentina” (Página 12, 30/9/03).

menos, de una parte de su paquete accionario—. La compañía española buscaba reducir el peso relativo de los activos argentinos en su balance, en pos de conseguir liquidez para incrementar su presencia en otras regiones del mundo. Fue entonces que el grupo Petersen (familia Eskenazi) adquirió, con apoyo estatal, un 15% de las acciones de la empresa, y pasó a encargarse de su gerenciamiento (en 2011 el grupo compraría un 10% adicional). Ello se llevó a cabo mediante una operación de capitalización por adelantado de resultados futuros, es decir, invirtiendo poco dinero propio para la dimensión de la operación (entre 100 y 280 millones de dólares). Sin embargo, implicó un gran endeudamiento del grupo con un consorcio de bancos internacionales (Credit Suisse, BNP Paribas, Goldman Sachs, Itaú, Standard Bank y Citigroup) y con la propia Repsol, de más de US\$ 1.500 millones con cada cual, a saldarse anualmente con un reparto de dividendos del 90% de las acciones de la compañía (Larí, 12/2/2008). Por ello, el resultado no fue otro que la agudización de la estrategia de giro de utilidades al exterior y desinversión en el mercado local por parte de Repsol-YPF (Serrani, 2013a), como se verá en el próximo apartado.

Por otro lado, un tema controvertido en la agenda pública de aquellos tiempos eran los subsidios al consumo de electricidad, gas y agua, cuya revisión se anunció a fines de 2011 como parte de la fase de “sintonía fina” que planteó CFK al comienzo de su segundo mandato. Tales subsidios habían sido implementados desde 2003 junto con un congelamiento tarifario, para no descompensar la caja de las compañías operadoras. Las compensaciones gubernamentales al sector energético fueron creciendo desde menos de 200 millones de dólares en 2003 a poco más de 15.000 millones en 2015. Ello constituía la cuenta fiscal de mayor crecimiento e implicaba una enorme transferencia en favor del sector industrial que “compuso el centro de la orientación estratégica de la energía bajo el neodesarrollismo: el intento de subsidiar la tasa de ganancia para impulsar la industrialización” (Cantamutto, 2020: 194).

Expresa claramente aquella orientación el entonces Subsecretario de Coordinación y Control de Gestión del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, abocado al seguimiento de los temas energéticos dentro de esa cartera: “hubo una clara visión de que la energía era un factor estratégico, no solamente para los hogares, los comercios, sino también para la industria”. Según el ex funcionario, mediante los subsidios el Estado nacional se hacía cargo de una parte del precio de las tarifas de los servicios públicos, pero ello volvía “en consumo, en generación de empleo, en mayor recaudación, y a la industria, obviamente, le generaba mejores costos y una posición competitiva para exportar y

precios más baratos para vender en el mercado local”. (R. Baratta, comunicación personal, 22 de marzo de 2021).

Sin embargo, si bien se trató de un esquema fructífero para la salida de la crisis de 2001/2002, no fue corregido, a la vez que presentaba una estructura regresiva y fue creciendo a niveles demasiado elevados. Se observa que el costo total de los subsidios a la energía alcanzó, en 2013, un total de 74.000 millones de pesos, monto equivalente al 2,8% del PBI y al 115% del déficit fiscal de ese año (Kulfas, 2016). Tales subsidios incluían las crecientes brechas entre tarifas y costos de producción en la producción eléctrica (desfasadas desde 2007 y ampliándose desde 2011), y las importaciones de gas que realizó el Estado a través de ENARSA para abastecer las centrales térmicas, entre otros. Finalmente, se avanzó poco en su revisión y se la terminó posponiendo, al primar la idea de que una baja en los subsidios complicaría un escenario económico que comenzaba a presentar signos de desaceleración. Señala al respecto el mismo ex funcionario que se llevó a cabo un trabajo de relevamiento territorial en distintas localidades y barrios para evaluar dónde se debería proceder con la quita o segmentación de subsidios. Sin embargo, afirmaba que “ese trabajo que se hizo en un 50%, se aplicó en un 20% –para decir un porcentaje aproximado–, se hizo un trabajo de calle muy grande que no se llegó a aplicar” (R. Baratta, comunicación personal, 22 de marzo de 2021).

Para finalizar este recorrido por la política energética neodesarrollista, cabe señalar que tampoco se lograron avances significativos en vías alternativas y/o complementarias para mitigar el déficit energético: ya fuera por el lado de la demanda en lugar de la oferta (incentivando a cambiar patrones de consumo en pos del ahorro energético y de usos racionales de la energía), o mediante la transformación de la matriz energética en favor de fuentes renovables. En torno a esto último, aparecen hechos importantes en la construcción de centrales nucleares, parques eólicos y solares, centrales térmicas que emplean biocombustibles y represas hidroeléctricas de pequeña, mediana y alta potencia (Bernal, 2015). Sin embargo, si bien hubo diversas políticas al respecto de la racionalización del consumo energético y la diversificación de la matriz, se mostraron insuficientes para con los objetivos propuestos y ante el cuadro energético que se ha descrito anteriormente.<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup> En 2004 se creó el Programa de Uso Racional de Energía Eléctrica (PUREE) en pos de disminuir el consumo eléctrico de determinados usuarios, especialmente residenciales, mediante un sistema de premios y castigos, y en 2007/2008 el Programa Nacional de Uso Racional y Eficiente de la Energía (PRONUREE), que se abocó a la sustitución de lámparas incandescentes por fluorescentes y LED, de bajo consumo. Otras iniciativas fueron el Proyecto para la promoción de la energía derivada de biomasa (PROBIOMASA) y el Régimen de Fomento Nacional para el uso de Fuentes Renovables de Energías destinada a la Producción de Energía Eléctrica (sancionado en 2007 y modificado en 2015), aunque con unas inversiones insuficientes estas últimas. Hacia el

### 3.2.4. Rol de Repsol-YPF

Por último, es menester puntualizar, entre los factores que desencadenaron la decisión de renacionalizar YPF, que el accionar de Repsol al frente de la compañía había incidido fuertemente en la delicada situación del sector energético. Mientras que la empresa española obtenía de nuestro país el 50% de sus utilidades a nivel mundial, sólo destinaba aquí el 20% de sus inversiones. Llevaba a cabo una desinversión programada y fuga de utilidades al exterior, en pos de financiar inversiones en otros lugares del mundo considerados estratégicos –en el marco de la expansión global que menciona el epígrafe– y transferir gran parte de las ganancias a los accionistas (Serrani, 2013a).

Basta dar cuenta de algunas cifras para ilustrar esto. La YPF estatal había realizado alrededor del 96% de los pozos exploratorios y había descubierto el 90% de las reservas comprobadas hasta 1989 (Sabbatella, 2012a), y mientras que entre 1970 y 1992 perforaba a razón de 110 pozos por año, desde 1999 hasta 2011 ese promedio bajó a 50 por año (Bravo, 2015b). De ese modo, el horizonte de reservas bajó durante la administración de la petrolera española de 17 a 10 años en petróleo y de 20 a 7 años en gas. Mientras tanto, como señalaba la misma ex presidenta, Cristina Fernández de Kirchner (16/4/2012), al momento de anunciar la expropiación de la compañía: “la utilidad neta de YPF entre el año 1999 y 2011 (...) ha sido de 16.450 millones de dólares. Los dividendos pagados entre las mismas fechas han sido de 13.246 millones de pesos”.

En efecto, los dividendos remitidos al exterior alcanzaron el 80% de las utilidades en el período 2004-2008, y un 140% en 2009-2011 (Revista Petroquímica, 10/10/2014). En este último recorte, ya con Petersen al mando del gerenciamiento de la compañía, se pagó un monto de dividendos similar al abonado a lo largo de los diez años anteriores, si se compara el período 2008-2011 con 1997-2007, como señala el Informe Mosconi (YPFa, 2012), elaborado por los funcionarios públicos designados como interventores de la expropiada YPF en abril-mayo de 2012, como prueba de la estrategia de Repsol al frente de YPF. Se trata de un nivel altísimo de remisión de utilidades, si se considera que la mayoría de las petroleras internacionales no superan el 30%, mientras que destinan una parte importante de las mismas a la inversión.

Esa falta de inversiones, a su vez, dio lugar a una caída sostenida en los volúmenes de extracción de Repsol-YPF: del 43% para el petróleo, entre 2002 (pico de producción) y 2011,

---

fin del ciclo kirchnerista, las energías renovables explicaban alrededor del 10% de la energía primaria y 15% de la secundaria. Desde los años ‘90 el gas natural había ido creciendo en su participación, sustituyendo al petróleo en diversos rubros y en desmedro de la energía hidráulica y nuclear (Bravo, 2015a).

y 38% para el gas natural, entre 2004 (pico de producción) y 2011. Tales niveles superaron ampliamente los descensos totales del circuito, de 27% y 13%, respectivamente, lo cual resulta particularmente grave por tratarse de su empresa líder (OETEC-ID, 25/2/2014). Todo ello dio lugar a una importante reducción de la participación de la compañía en el segmento *upstream*: pasó de representar, en 2002, el 45% de la extracción petrolera nacional, a un 33% en 2011; y del 30% en la extracción gasífera a un 23%, en los mismos años.

A la par de tales tendencias, la empresa llevaba adelante continuos aumentos en los precios de los combustibles, además de especular mediante desabastecimientos para efectuar futuros aumentos y desarrollar su línea *premium* en desmedro de los restantes. En este sentido, una de las conclusiones fuertes del Informe Mosconi daba cuenta de cómo la empresa pretendía utilizar el desabastecimiento deliberado del mercado local como prenda de negociación para lograr una mejora en los precios internos de comercialización de los hidrocarburos extraídos (YPFa, 2012). En el marco de esa estrategia, la continua caída de los niveles de extracción y reservas de la compañía no sólo no lesionaba sus utilidades, sino que además le permitía presionar al gobierno en favor de una convergencia de los precios internos con los internacionales –desacoplados por las retenciones– (Pérez Roig, 2020).

Todos estos factores, en fin, desencadenaron la decisión gubernamental de expropiar, intervenir y renacionalizar, en forma híbrida, la histórica petrolera de bandera. Así, se llevaba a cabo una transformación estructural de signo posneoliberal en la lógica de funcionamiento del circuito hidrocarburífero.

### **3.3. Renacionalización híbrida de YPF**

Luego de la reelección presidencial de CFK en octubre de 2011, aprovechando el gran capital político de un 54% de los votos, el último kirchnerismo definió confrontar con la compañía española. En primer lugar, se llevó adelante una avanzada inicial de nuevas regulaciones en el circuito: mediante el Decreto N° 1.722/11, se restableció la obligatoriedad del ingreso y la negociación en el mercado de cambios de la totalidad de las divisas provenientes de la exportación de hidrocarburos y sus derivados.<sup>120</sup> Luego, el representante estatal en el directorio de la compañía por la acción de oro del Estado, Roberto Baratta, quien

---

<sup>120</sup> Ello se producía como una de las respuestas gubernamentales –la más célebre sería el renombrado “cepo” a la compra de dólares– frente a una corrida cambiaria que había buscado desestabilizar el mercado local, en el marco de las elecciones, para imponer condiciones al gobierno. Hasta ese momento, según los decretos N.º 1.589/89 y 2.703/02, las compañías petroleras sólo se encontraban obligadas a ingresar el 30% de las divisas provenientes de la exportación de crudo de libre disponibilidad o sus subproductos.

había acompañado las decisiones de ese espacio en los años anteriores, rechazó el reparto de dividendos –recuérdese que, por acuerdo de los accionistas, debía repartirse el 90% de las utilidades–, en pos de crear una reserva de inversiones con las ganancias. El planteo no encontraría recepción favorable (Pérez Roig, 2020).

A principios de 2012, se implementaron diversas iniciativas destinadas a deslegitimar el accionar de la compañía. En primera instancia, el gobierno denunció a cinco petroleras (la misma Repsol-YPF, Shell, Esso, Petrobras y Oil) por “abuso de posición dominante”: una “cartelización” que se habría plasmado en la aplicación de sobrepuestos en la venta de gasoil a las empresas de transporte. Luego, se dio a conocer el Acuerdo Federal de los Hidrocarburos, el cual plasmaba una alianza con las provincias productoras nucleadas en la OFEPHI (encabezadas por Chubut y Santa Cruz) y sindicatos. Ello dio lugar a una serie de sanciones de las provincias, titulares de la propiedad de esos recursos, a Repsol-YPF por incumplimientos de inversión, junto con un conjunto de reversiones de concesiones. Ese proceso erosionó fuertemente el valor de mercado de la empresa.

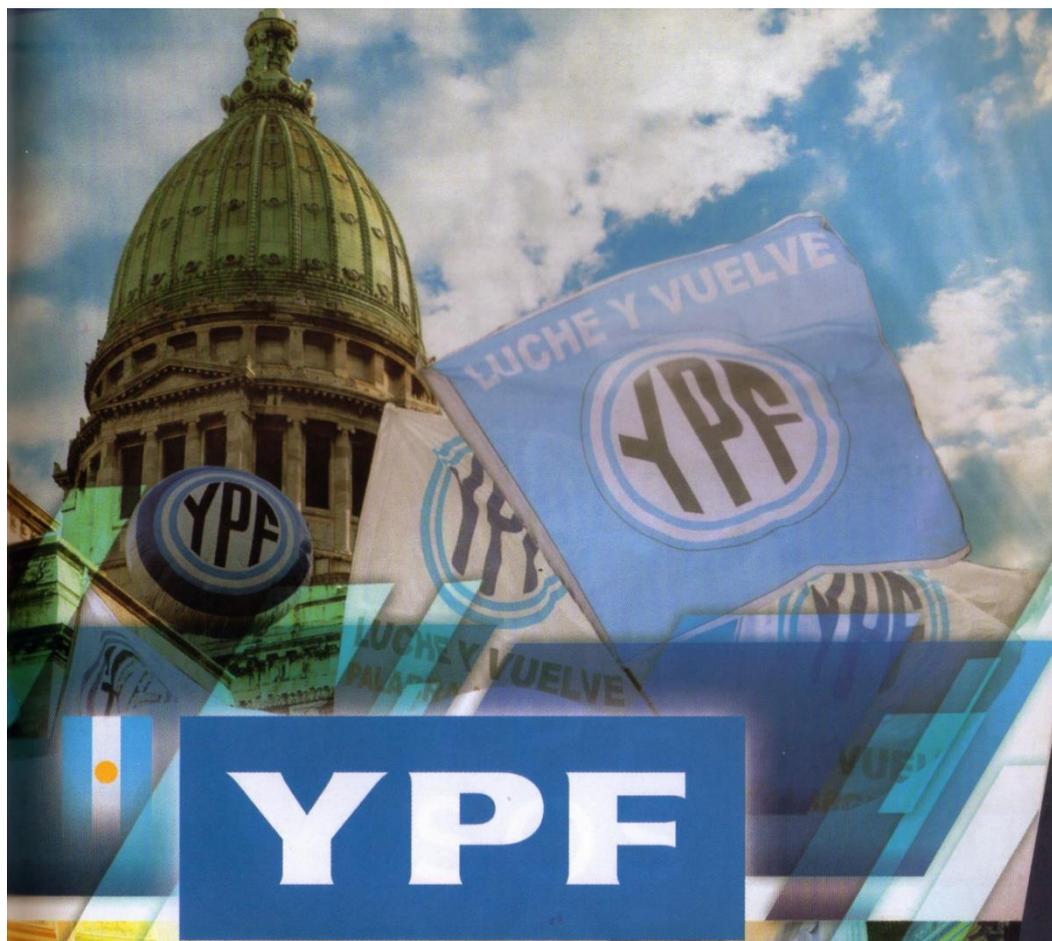
Finalmente, el 16 de abril de 2012 se dispuso la intervención estatal transitoria de YPF<sup>121</sup> y se presentó el proyecto de Ley N° 26.741 que contemplaba la expropiación del 51% de las acciones de YPF, bajo el lema de la “soberanía hidrocarburífera”. Esta medida encontró un gran acompañamiento social,<sup>122</sup> articulando un amplio abanico que abarcó desde una diversidad de organizaciones y movimientos sociales, junto al movimiento obrero, hasta las mismas organizaciones patronales más importantes del país –la Unión Industrial Argentina y la Sociedad Rural Argentina–, e, incluso, también parte de la oposición política. En la Imagen N° 2 se puede visualizar la simbología utilizada para promocionar la renacionalización de YPF.

---

<sup>121</sup> Intervención por un plazo de 30 días a cargo del entonces Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Julio De Vido, secundado por el entonces viceministro de Economía y luego director de YPF, Axel Kicillof (Decreto N 530/12). Días después, la expropiación se haría extensiva a Repsol YPF Gas S.A. (Decreto N° 557/12), al comprobar que esta no era técnicamente una sociedad controlada por YPF, aunque sí tenía vinculación comercial directa, y se prorrogaría la intervención por 30 días más (Decreto N° 732/12).

<sup>122</sup> Según ciertas encuestas realizadas en abril de 2012 y difundidas por la TV Pública, el acompañamiento a la intervención estatal en YPF se ubicaba entre un 76% y un 90% (Televisión Pública, 18/4/2012).

## Imagen N° 2. Representación gubernamental de la campaña por la renacionalización de YPF



Fuente: Ministerio de Educación (2012b).

Votada por amplia mayoría en el Congreso nacional en mayo, esta Ley declaraba de interés público nacional el logro del autoabastecimiento hidrocarburífero, y de utilidad pública y sujeto a expropiación el 51% del capital accionario de YPF, perteneciente a Repsol. Ese volumen accionario se repartiría, a su vez, en un 51% para el Estado nacional y un 49% para las provincias de la OFEPHI, teniendo en cuenta los niveles de producción y de reservas comprobadas de cada una de ellas,<sup>123</sup> flotando el restante en las bolsas de Buenos Aires (BCBA) y Nueva York (NYSE). Al haber expropiado a Repsol pero no a otros actores como

---

<sup>123</sup> El reparto de las acciones de la compañía se dio en un 26,01% para el Estado nacional y 24,99% para las provincias de la OFEPHI. Estas se repartieron las acciones de la siguiente manera: Neuquén, 10,45%; Santa Cruz, 5,22%; Mendoza, 4,6%; Chubut, 2,1%; Río Negro, 0,8% y el conjunto de Formosa, La Pampa, Salta y Tierra del Fuego, 1,9%. Obtuvieron así cinco lugares en el directorio de la compañía: un miembro permanente para cada una de las primeras cuatro provincias y uno rotativo para las restantes.

el grupo Petersen, se iniciaría tiempo después un litigio judicial en el extranjero, que aún enfrenta el Estado argentino.<sup>124</sup>

El carácter estructural de esta transformación se aprecia en que el Estado volvió a tomar el control y dirección estratégica de la empresa más importante del país, y en parte también del circuito hidrocarburífero. Esto último estaba dado a través del control de su principal operadora y de cierta legislación (Ley N° 26.741/12 y Decreto N° 1.277/12) que declaró bienes estratégicos a los hidrocarburos y derogó elementos fundamentales del paradigma neoliberal impuesto en 1989-1990 como la “libre disponibilidad” de los recursos extraídos,<sup>125</sup> la libertad de precios y la libre exportación e importación (aunque ello se matizaría rápidamente, como se abordará más adelante).

La renacionalización de YPF significó también uno de los mayores cambios en la estructura económica y en la cúpula empresarial argentina, por el cambio de propiedad de la compañía que encabezaba la cúpula en aquel entonces. En busca de evitar posibles futuras privatizaciones, se estableció también que ante una eventual transferencia de las acciones expropiadas (ese 51%) se requeriría la autorización del Congreso Nacional con dos tercios de sus miembros.

Se buscó institucionalizar una mayor planificación y gestión del circuito a nivel nacional, aspirando a superar los límites dados por la provincialización del dominio sobre los recursos hidrocarburíferos en favor de la fijación de una política hidrocarburífera nacional. En primer lugar, la por entonces presidenta señalaba al momento de anunciar la renacionalización que se había establecido un pacto de sindicación de acciones, por el cual los representantes de Nación y las provincias siempre deberían votar de la misma forma en la administración de la compañía (Fernández de Kirchner, 16/4/2012). A la par, la Ley 26.741 establecía la conformación de un Consejo Federal de Hidrocarburos, el cual debía estar integrado por representantes de las provincias, ciudad de Buenos Aires y diversos ministerios,

---

<sup>124</sup> La política de la compañía renacionalizada de prohibir el giro de dividendos provocó en los años siguientes la quiebra de las empresas del grupo Petersen en YPF, que no pudieron afrontar sus deudas con los bancos extranjeros. El grupo, pues, inició en 2015 un juicio al Estado argentino alegando que según el artículo 7° del Estatuto de YPF, si alguien compraba más del 15% de la empresa debería ofrecer lo mismo a todos los accionistas y no sólo a Repsol. El juicio se radicó en Nueva York, dado que YPF cotiza en su bolsa de valores y tiene jurisdicción allí, y el 70% de esos derechos fue comprado por Burford Capital, un fondo “buitre” británico especializado en litigios. La posición argentina ha argumentado que tal artículo del Estatuto era ilegítimo y que no hay nada que reclamar, afirmando también que el conflicto debe dirimirse en la justicia argentina, o en su defecto, en una corte estadounidense pero con legislación argentina. Se estima que el pleito podría costarle, eventualmente, entre 2.500 y 14.000 millones de dólares al Estado (Giménez, 5/6/2020).

<sup>125</sup> La libre disponibilidad se refiere al derecho a transportar, comercializar e industrializar los hidrocarburos y sus derivados, y en particular a la libertad de vender la producción en el mercado externo o en el mercado local.

y aparecía como el órgano destinado a la fijación de la política hidrocarburífera nacional y la supervisión del cumplimiento de los objetivos de la ley.

Sin embargo, con la reglamentación de la Ley, mediante el Decreto N° 1277, se establecieron nuevos mecanismos y agencias de control: un Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas y una Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica de tal Plan, bajo la órbita de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, conducida en ese entonces por Axel Kicillof. Este último habría sido el ideólogo de la renacionalización de YPF, según Bercovich y Rebossio (2015). El Plan sería diseñado a partir de “una evaluación completa e integral” del circuito, estableciendo “los criterios y las metas deseables en materia de inversiones” de sus distintos segmentos. La Comisión tendría a su cargo la elaboración y presentación anual del Plan, así como asegurar su cumplimiento. A estos fines se creaba un Registro de Inversiones para contar con información acerca de las empresas que realizaran actividades en cada uno de los segmentos. La Comisión también fijaría precios de referencia (tanto de venta de hidrocarburos y combustibles como de cada uno de los componentes de los costos) que permitieran la “obtención de un margen de ganancia razonable”, y sería autoridad de aplicación del régimen sancionatorio correspondiente.

A la par de lo anterior, se sostenía el carácter de Sociedad Anónima Abierta de YPF, esto es, una empresa privada, pero ahora con mayoría accionaria estatal (Álvarez Tagliabue, 2012).<sup>126</sup> Por ello, pasaba a estar dirigida estratégicamente por el Estado, bajo una nueva gestión público-privada. Ello evidenció un nuevo paradigma mixto, distinto del neoliberal imperante desde 1989, pero también del estatal que fue característico durante gran parte del siglo XX (Sabbatella, 2012b; Bilmes, 2017, 2018a). La por entonces presidenta había indicado que el modelo elegido no era de estatización, sino de “recuperación de la soberanía y del control de un instrumento fundamental”, porque se seguiría funcionando de acuerdo con la ley de sociedad privada, a la par que se definiría una dirección “profesionalizada” (Fernández de Kirchner, 16/4/2012). En este sentido, al término de la intervención, se designaría como Gerente General a Miguel Galuccio (Decreto N° 676), un ingeniero y ex trabajador de YPF en los años '90, quien se desempeñaba hasta entonces como el más alto ejecutivo latinoamericano integrante del equipo de dirección de Schlumberger, principal

---

<sup>126</sup> Este carácter implicaba los siguientes factores: que sus acciones fueran intercambiables en el mercado financiero global, que se encontrara expuesta a Ofertas Públicas de Adquisición, que la conformación de su directorio se realizara mediante votaciones en asambleas por cada tipo de accionista, que debiera garantizar rentabilidad para el conjunto de accionistas distribuidos en las Bolsas de Bs. As. y N. York, y que se encontrara regulada por el derecho privado (Chaia de Bellis, 2021).

empresa contratista del circuito, de origen franco-estadounidense. Se ahondará en el próximo capítulo sobre esta cuestión de la profesionalización de la conducción de YPF.

Es en base al conjunto de factores que se han mencionado que se nomina aquí como *renacionalización híbrida* a la recuperación del control estatal sobre YPF, entendiendo que la *hibridez* caracteriza algo que es producto de elementos de distinta naturaleza. En este caso se combinan, de un modo particular, un carácter nacional-estatal –al haber pasado la compañía a ser controlada mayoritariamente por el Estado–, con un carácter de mercado propio de la fase neoliberal y globalizada de la economía mundial capitalista, que se expresa en el sostenimiento de la figura de S.A. y su administración “conforme a las mejores prácticas de la industria y del gobierno corporativo” (Ley N° 26.741/2012), y el gerenciamiento de la compañía a través de una gestión profesionalizada. La literatura especializada ha buscado también dar cuenta de esta hibridación a través de distintas denominaciones: “estatización parcial” (Sabbatella, 2012a), “reestatización parcial” (Morina y Cacace, 2014; Merino y Adriani, 2017), “nacionalización parcial” (di Risio y Pérez Roig, 15/6/2012), “YPF modelo 2012” (Bertinat et al., 2014), “renacionalización parcial” (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014; Marchini, 2015; Comotto, 2020), “estatización paradójal” (Pérez Roig, 2020), “nacionalización de mercado” (Chaia de Bellis, 2021a, 2021b), principalmente.

El mismo Galuccio usó la noción de hibridez para dar cuenta de la naturaleza de la nueva YPF, como se aprecia a continuación:

Dada la complejidad de Argentina, le comuniqué mi visión al gobierno respecto a que conformar a YPF como una organización híbrida tenía más sentido (...). Si fuera 100% estatal, difícilmente hubiera accedido al capital internacional. Si fuera 100% de capital privado, difícilmente podría haber tenido la especie de relación simbiótica que necesita tener con el gobierno nacional como el “jefe regulador”. (Entrevista realizada en *Global Business Reports. Argentina Oil & Gas 2015*, citado en Comotto, 2020).

En el caso de esta tesis, se considera que la noción de hibridez no sólo da cuenta de la particular forma de renacionalizar parcialmente a YPF sino también de un marco más general del escenario geoeconómico mundial, como señala de Graaff (2012). Se pueden señalar tres grandes aspectos marcados por esta hibridez.

En primer lugar, se trata de una característica del mismo orden energético mundial, crecientemente transnacionalizado e interdependiente, dada la fase globalizada y neoliberal de la economía mundial que se desarrolló desde los años ‘80, en el cual conviven todo tipo de empresas (de naturaleza pública como privada, con sus tipos intermedios) y también de alianzas y coaliciones de intereses entre los grandes jugadores de este mercado. En este

marco, el carácter más pragmático y menos estatista –en sentido estricto– de las nacionalizaciones puede ser extensivo a toda la oleada de nacionalismo petrolero que se produjo en ciertas periferias activas a comienzos de siglo (lo cual se desarrolló en la sección 1.2.4) a comparación de la primera oleada de mediados de siglo XX. Y, a su vez, la hibridez caracteriza las operatorias de las petroleras nacionales en estos tiempos: tanto con respecto a lógicas diferenciadas de funcionamiento a lo interno del espacio nacional como en el frente externo, a raíz de sus procesos de internacionalización, como en el tipo de asociaciones entabladas con petroleras privadas transnacionales.<sup>127</sup>

### 3.4. Apuesta por Vaca Muerta

Ahora bien, la principal apuesta de la renacionalización de la petrolera de bandera, que constituyó, a su vez, uno de los motivos de fondo de tal proceso, refiere a la formación geológica Vaca Muerta, situada en la Cuenca Neuquina. Si bien se desarrollará con mayor profundidad sobre esta arista en el capítulo 5, cabe señalar aquí algunas observaciones para comprender la decisión de renacionalizar YPF y el modo en que se llevó a cabo.

Se asistía en ese entonces al *boom* de la formación y sus hidrocarburos no convencionales (HCNC),<sup>128</sup> a raíz de su publicitación por parte de Repsol-YPF, desde fines de 2010. En junio de ese año, la compañía había realizado la primera perforación comercial de un pozo de *shale* (esquisto) en el yacimiento de Loma La Lata, situado en aquella formación (provincia de Neuquén), el cual se transformó en el yacimiento más importante del país tras su descubrimiento en 1977. Al año siguiente, en abril de 2011, la Administración de Información de Energía de EUA publicó un informe que estimaba recursos de relevancia mundial en la formación, colocando a Argentina como el tercer país del mundo en recursos técnicamente recuperables de *shale gas*, después de China y EUA. Las estadísticas e informes de esa institución, de tono más técnico-geológico que económico, son una referencia ineludible en la industria, dados sus preciados recursos tecnológicos para ver la imagen del planeta desde lejos (Bercovich y Rebossio, 2015).

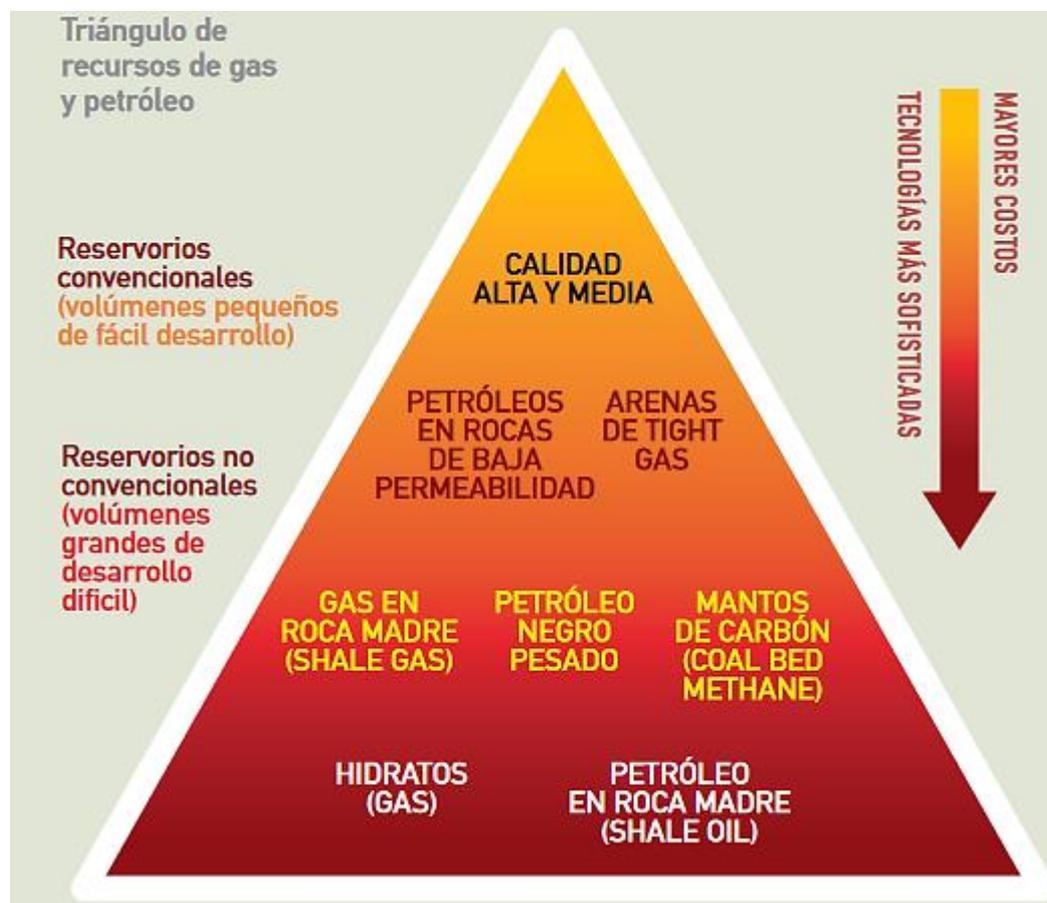
---

<sup>127</sup> Señala de Graaff (2012) que cuando operan fuera de sus países de origen, las petroleras nacionales se adaptan a las reglas corporativas, legales y de gobernanza de raíz occidental (y anglosajona en particular).

<sup>128</sup> Se denomina hidrocarburos no convencionales al petróleo y el gas que no pueden obtenerse por mera extracción (con o sin ayuda de bombeo) de un reservorio subterráneo donde se encuentra en estado relativamente puro, con alta concentración y movilidad. Lo *no convencional* no es un rasgo intrínseco de los hidrocarburos sino de la fuente de donde se extrae: esquisto (*shale*), formaciones compactas (*tight*), arenas bituminosas, arenas gasíferas, hidratos de metano, entre otros.

En el Gráfico N° 14 se puede observar un esquema de los mayores costos y complejidades que implica la extracción de HCNC.

**Gráfico N° 14. Representación de accesibilidad y costos del petróleo y gas según tipo**



Fuente: Matranga y Gutman (2011).

Uno de los entrevistados ha señalado que Vaca Muerta había sido “descubierta” en base al Programa Gas Plus (R. Baratta, comunicación personal, 22 de marzo de 2021), el cual fue creado en 2007, en la misma época en que se buscaba fallidamente “argentinar” a la petrolera de bandera. Sin embargo, en realidad, lo que se descubría era un enorme potencial económico. La formación era conocida desde principios de siglo XX, y, durante la década de 1970, YPF había descubierto los yacimientos de Puesto Hernández y Loma La Lata, pero en esa época la extracción no era posible debido a los precios de los hidrocarburos y las tecnologías disponibles (Di Sbroivacca, 2015). Desde fines de 2010, Repsol-YPF fue anunciando que se comprobaba que esos recursos eran recuperables. No obstante, como se abordará en el capítulo 5, ello no era inocente ni neutral, sino que estaba mediado por intensas pujas geoestratégicas.

En agosto de 2012, Galuccio anunciaba el Plan Estratégico 2013-2017 de YPF (2012b), también llamado “Plan de los 100 días”, el cual “puede ser leído como un acta de refundación de la compañía ahora bajo manejo estatal” (Cabrera, 2014: 19). Allí se puede advertir la apuesta central por el desarrollo de los HCNC como clave para recuperar el autoabastecimiento energético. En este Plan también figura la nueva cartografía de los no convencionales, que incluía al menos seis cuencas:

La mayor... es la Cuenca Neuquina, donde se encuentran varias formaciones: Vaca Muerta (*shale oil/gas*); Los Molles (*shale gas*); Agrio (*shale oil*); Lajas (*tight gas*) y Mulichinco (*tight oil/gas*). Las otras cuencas son: Chaco Paraná (*shale oil*), que abarca toda la Mesopotamia y gran parte del noroeste, así como el sur del Brasil, Paraguay y oriente de Bolivia; Cuenca Cuyana, que contempla las formaciones Cacheuta (*shale oil*) y Potrerillos (*tight oil*), básicamente en Mendoza; Cuenca de Tarija, formación Los Monos (*shale gas*), que incluye el noroeste de Argentina y sur de Bolivia; Cuenca del Golfo San Jorge, en Chubut y Santa Cruz, con las formaciones Aguada Bandera y D-129; y Cuenca Austral-Magallanes, que tiene Magnas Verdes. Hay una séptima, Claromecó, en el sur de la provincia de Buenos Aires, presentada como cuenca de frontera, donde el interés estaría en gas asociado a mantos de carbón. (Bertinat et al., 2014: 65-66).

En muchas de estas cuencas ello supondría dar los primeros pasos sobre zonas con escasos o nulos antecedentes hidrocarburíferos. A su vez, las características de la presentación del Plan de los 100 días daban cuenta del modelo híbrido y corporativizado de la nueva gestión:

En el documento y el evento se transparentaron los objetivos de la empresa, que fueron explicados claramente incluyendo con quiénes se buscaría consumarlos. El evento fue transmitido en forma virtual, en idioma inglés y apuntado a diversos referentes financieros, como el Bank of America, Deutsche Bank y Credit Suisse, de quienes fueron los únicos que se tomaron preguntas. (Di Risio, 2016: 69).

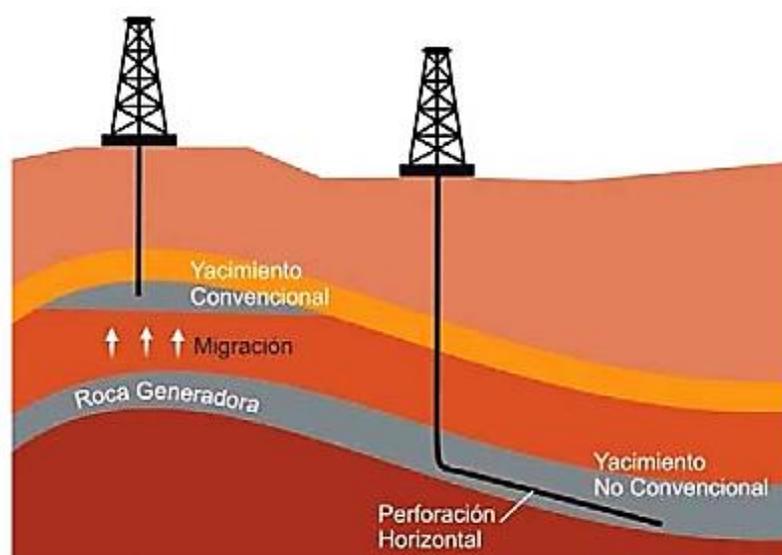
De este modo, se puede leer que se buscaba emular la experiencia estadounidense, cuya “revolución del *shale*” desde comienzos de siglo XXI le permitió a ese país pasar en pocos años de ser un importador neto de energía –desde países considerados peligrosos para su seguridad nacional, como Venezuela y los de Medio Oriente– a ubicarse en 2014 como principal productor de hidrocarburos a nivel mundial y apostar al autoabastecimiento (Bertinat et al., 2014). Para ello se combinaron dos técnicas ya conocidas en la industria: el *fracking* (o fracturación hidráulica) y los pozos horizontales,<sup>129</sup> generalizadas recién cuando

---

<sup>129</sup> El *fracking* consiste en la perforación de la corteza terrestre a altas profundidades –pudiendo superar los 3.000 metros– e inyectando, mediante complejas operaciones de ingeniería, agua a presión, y en menor medida también arena de fractura y más de 600 productos químicos (la proporción es a razón de 95% agua, más de 4%

el progresivo agotamiento de los yacimientos convencionales, con un considerable aumento de su costo, hizo rentable el uso de métodos más complejos de producción. En el Gráfico N° 15 se representa la diferencia entre ambas formas de extracción.

### Gráfico N° 15. Representación de la extracción hidrocarburífera según tipo de yacimiento



Fuente: Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (2014).

Ahora bien, la rentabilidad que hizo viables las nuevas tecnologías de extracción fue posible gracias al alto nivel del precio internacional del petróleo –y el precio interno del gas en ese país–, lo cual justificó las inversiones en esos recursos que son entre 2 y 5 veces más costosas que las requeridas en pozos convencionales (Bercovich y Rebossio, 2015). A su vez, adelantando un punto sobre el cual se profundizará más adelante –respecto a la política industrial relativa a la renacionalizada YPF–, los HCNC implican tecnologías y paquetes tecnológicos dominados por las transnacionales de servicios, mayormente estadounidenses. Y aparece también toda una trama geopolítica de los HCNC, la cual incluye una polémica en torno a su veracidad y viabilidad que se aborda en el capítulo 5. Es que la gran apuesta por el desarrollo masivo y acelerado de Vaca Muerta se asentaba en el potencial y las proyecciones estimadas por el intenso *lobby* desplegado tanto a nivel nacional como mundial sobre esta formación geológica. Acerca de aquel enorme potencial, la ex presidenta citaba el informe de la Agencia de Información Energética de EUA en su discurso de expropiación de YPF:

---

arena y menos de 1% de químicos). Así, se crean pequeñas grietas controladas en las capas de roca que almacenan los hidrocarburos que se desea extraer. Los pozos horizontales se realizan en esas profundidades para alcanzar desde allí a las rocas madres. La presión natural, luego, lleva los HCNC a la superficie terrestre.

“somos el tercer país en el mundo, tal cual lo dice [...] la propia agencia de petróleo y energía de Estados Unidos, luego de China y Estados Unidos en tener gas *shale* de reciente descubrimiento” (Fernández de Kirchner, 16/4/2012).

Se puede apreciar que los imaginarios “salvacionistas” en torno a los HCNC generaron un consenso general, tanto a nivel de los principales partidos políticos como del bloque en el poder, en tanto eje estructurante del modo de desarrollo (Bertinat et al., 2014; Cantamutto, 2020). Al respecto, reflejaba del siguiente modo el Instituto Argentino del Petróleo y el Gas la visión del empresariado en torno a Vaca Muerta: “este proyecto es el único, en el medio plazo, capaz de generar un desarrollo económico de magnitud en todo el país, que equipare e incluso supere al de la agroindustria”. A la par, Gastón Remy, ex presidente de Dow Argentina y uno de los fundadores de Vista Oil & Gas,<sup>130</sup> en calidad de vicepresidente del Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina (IDEA), completaba el argumento: “Vaca Muerta se veía como un atajo, pero los que tuvimos la oportunidad de ver más de cerca el desarrollo nos dábamos cuenta de que se trataba del motor para un desarrollo más importante de la Argentina” (Cantamutto, 2020: 201-202).

Por su parte, en sintonía con esta visión, la ex presidenta CFK declaraba en una reunión con líderes sindicales del mundo, en septiembre de 2014, luego de reunirse con George Soros –uno de los mayores multimillonarios del mundo, quien había comprado el 3,5% de las acciones de YPF entre 2013 y 2014–:<sup>131</sup> “se habla ya de Argentina como la nueva Arabia Saudita”. La ex presidenta señalaba que esa comparación con el país de Medio Oriente, que posee alrededor de un quinto de las reservas probadas de petróleo del planeta, había sido formulada por un funcionario estadounidense a un par argentino (Bercovich y Rebossio, 2015).

### **3.5. Tensiones entre orientaciones estratégicas**

#### 3.5.1. Nuevo rol empresario y emprendedor del Estado

La expropiación de YPF concitó un gran acompañamiento social y político, activando el extendido imaginario de la histórica petrolera de bandera como expresión de soberanía nacional. Esta medida se enmarcaba en un proceso de retorno del Estado a la propiedad, el control y la gestión de ciertas compañías líderes que tuvo lugar bajo el ciclo kirchnerista,

---

<sup>130</sup> Compañía creada por Miguel Galuccio en 2017, luego de su salida de YPF bajo el gobierno de Macri.

<sup>131</sup> Importantes fondos de inversión compraron acciones de YPF pos renacionalización, como parte del 49% que flota en las bolsas de valores de Nueva York y Buenos Aires. El mexicano Carlos Slim fue otro de los que ingresaron en la compañía renacionalizada por aquellos años.

junto con la recuperación de funciones estratégicas en la economía. Así, avanzaba la perspectiva de reeditar –aunque actualizado en función de un contexto mundial de globalización y neoliberalismo–, el *Estado empresario* argentino, dominante entre las décadas de 1940 a 1970. Ello se planteaba como parte de un programa de “profundización del proyecto” por distintos sectores de las fuerzas sociales que sustentaban al gobierno, según los debates de la agenda pública de aquellos tiempos.

Como señala Varesi (2013b, 2018, 2021), tal programa comprendía el desafío de equiparar los cambios efectuados a nivel económico-estructural, de menor alcance, con las grandes transformaciones desarrolladas a nivel de la distribución del ingreso, inclusión de sectores vulnerables y en materia ideológico-cultural. A la par, Merino y Adriani (2017) tipifican tal programa como un proyecto nacional-popular industrialista, basado en una alianza Estado, Producción y Trabajo. Ello implicaba una concepción centrada, justamente, en el Estado empresario como motor y agente central del desarrollo de las fuerzas productivas, en tanto propietario e impulsor de los medios de producción estratégicos. Este programa había tomado fuerza a raíz de la crisis económica global de 2008 y ciertas políticas del gobierno kirchnerista que constituyeron las mayores transformaciones estructurales de signo posneoliberal de todo ese ciclo político, expresando una búsqueda por aumentar los grados de autonomía y soberanía del país, como la nacionalización de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), Aerolíneas Argentinas y otras medidas afines, de gran carga simbólica. La misma renacionalización híbrida de YPF se puede insertar en esta etapa de “primavera” kirchnerista, como una última medida fuerte en aquel sentido, aunque en un contexto crecientemente adverso. Sin embargo, distintas orientaciones estratégicas convivían dentro del gobierno, y el campo de fuerzas que lo respaldaba, como se verá.

Las principales renacionalizaciones (o reestatizaciones) del ciclo kirchnerista se habían llevado a cabo ante graves manejos de administraciones privadas, destacándose las siguientes: Correo Argentino (2003), el espectro radioeléctrico (2004), Aguas Argentinas (2006), Talleres Navales Dársena Norte –TANDANOR– (2007), Aerolíneas Argentinas y Austral (2008), Administración de Fondos de Jubilaciones y Pensiones –AFJP– (2008), Fábrica Militar de Aviones (2009), además de una serie de ramales de Ferrocarriles entre 2004 y 2012, y la misma renacionalización híbrida de YPF, ese último año (Schorr, 2017b; Chaia de Bellis, 2021a). Todo ello se sumaba a la creación de nuevas empresas públicas, como la mencionada ENARSA, en 2004, Empresa Argentina de Soluciones Satelitales

(ARSAT), en 2006, Operadora Ferroviaria, en 2008, Radio y Televisión Argentina, en 2009, Belgrano Cargas, en 2013, y Ferrocarriles Argentinos, en 2015.<sup>132</sup>

De este modo, entre 2003 y 2015, el número de empresas públicas se incrementó en 13, terminando el ciclo kirchnerista con 52 empresas públicas operativas. Este incremento permitió al Estado una mayor intervención en rubros claves de la economía, principalmente en materia de transporte y almacenamiento, energía, industria y finanzas. En ese marco, para fines de 2015 eran dos los ministerios que concentraban la propiedad y control sobre el 63% de las empresas públicas nacionales de ese entonces: el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, con 18, y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, con 15 (Valsangiacomo et al., 2016).

A su vez, en ese mismo año, hacia el cierre del ciclo de gobiernos kirchneristas, se creaba la Agencia Nacional de Participaciones Estatales en Empresas (ANPEE), un organismo descentralizado en la órbita del Ministerio de Economía, que buscaba coordinar la gestión de los directores que representaban al Estado nacional en las empresas en que este era socio minoritario. Es que, producto de la reestatización del sistema previsional, el Estado pasó a detentar, a través de la flamante Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), participación accionaria en 41 empresas, con porcentajes variados, lo cual dio lugar a que en 28 de ellas hubiera directores estatales. Algunas de ellas eran de las más grandes del país (Zaiat, 3/3/2012).

Ahora bien, la evolución de los recursos asignados a las empresas estatales tuvo un crecimiento sostenido y significativo en aquellos años, según los presupuestos anuales aprobados para las mismas: desde poco más de 7 millones de pesos en 2005 a más de 470 millones en 2015 (Comotto, 2020). Se evitó, para todo este conjunto de nuevas empresas públicas, apelar a las figuras legales para empresas estatales, en favor de conformar sociedades anónimas con mayoría accionaria estatal, consignadas por la Ley N° 19.550 que regula y tipifica las sociedades comerciales (Varesi, 2013b). Un estudio que mapea las empresas estatales ahonda en este punto:

El 40% de las empresas públicas están constituidas como sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria. Esta figura jurídica particular resulta especialmente atractiva debido a que el régimen jurídico de las mismas proporciona ventajas en cuanto a la participación de dividendos, responsabilidad limitada y flexibilidad en la participación societaria. La participación estatal mayoritaria en sociedades anónimas no es estatutaria y permanente, a diferencia de otros tipos de sociedades públicas, sino

---

<sup>132</sup> Ferrocarriles Argentinos S.E. pasó a controlar las empresas estatales creadas en los años previos en el rubro: Operadora Ferroviaria S.E., Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E., Belgrano Cargas y Logística S.A. y Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios S.A..

que es accidental e informal. De esta manera, la menor o mayor participación del Estado en la sociedad se realiza a través de la adquisición de acciones sin el compromiso de seguir integrando la sociedad en un futuro, otorgándole un amplio grado de flexibilidad al Estado en su participación en las sociedades, de acuerdo a las diferentes situaciones financieras y económicas que se puedan presentar. Estas ventajas explican en cierta medida la proliferación de esta figura jurídica. (Valsangiacomo et al., 2016: 30).

Para 2015, el 40% de las empresas públicas operando en el país tenían esta figura jurídica, frente a 15% de sociedades del Estado, 13% de empresas en liquidación, 10% de empresas interestaduais, 10% de entes binacionales, 6% de bancos oficiales y 6% de otras figuras jurídicas. Aunque se debe señalar que ya en 2003, cuando Néstor Kirchner asumió la Presidencia, el 40% de las empresas estatales eran S.A. (Valsangiacomo et al., 2016).

Se puede observar, en fin, la relevancia dada por el ciclo kirchnerista al rol interventor y propietario del Estado en la economía. La misma ex presidenta señalaba lo siguiente al respecto, particularmente en torno al sector energético:

Cuando Néstor asumió la presidencia en 2003, solamente el cinco por ciento del parque energético del país era del Estado Nacional; el dos por ciento era de las provincias; el 13 por ciento de privados nacionales y el 80 por ciento estaba en manos extranjeras. Dejé mi segundo gobierno con el Estado como propietario del 45 por ciento del sistema energético nacional, con las provincias manteniendo el dos por ciento y los empresarios nacionales pasaron a ser propietarios del 30 por ciento. [...] Los empresarios extranjeros pasaron del 80 al 23. (Fernández de Kirchner, 2019b: 377).

Se puede observar allí una concepción que pone de relieve el rol del Estado en el ámbito de la producción en favor del desarrollo y la autonomía nacional, a la par que identifica al capital extranjero como sinónimo de desnacionalización y pérdida de soberanía, a tono con el ideario histórico nacional popular.

Sin embargo, se advierte que la renacionalización híbrida de YPF, así como las anteriores renacionalizaciones, si bien representan bazas estructurales de importante potencial en materia de desarrollo nacional, no formaron parte de un plan diseñado para incrementar estratégicamente la presencia del sector público en la economía. Se trató, en verdad, de respuestas tácticas ante determinadas coyunturas críticas, como medidas de última instancia ante pésimas gestiones, incumplimientos y/o graves fallas de administraciones privadas, muchas de las cuales se habían hecho con la gestión de tales compañías producto de las privatizaciones de los años '90 (Varesi, 2013b; Gaggero, Schorr y Wainer, 2014). Según señala Chaia de Bellis (2021b), la secuencia de preferencias de los gobiernos kirchneristas en

este punto fue: 1) mantener la propiedad privada de empresas y servicios consiguiendo acuerdos de precios y tarifas; 2) introducir en esas empresas grupos de una nueva “burguesía nacional” políticamente afines, si el punto 1 fracasaba; 3) nacionalizar las empresas, si el punto 2 fracasaba.<sup>133</sup>

Sea como fuera, a través de esta recuperación del rol empresarial del Estado, ya sea por vía de las renacionalizaciones señaladas o del cambio de orientación de las gestiones de las empresas nacionales, se podría contar con crecientes capacidades productivas nacionales-estatales, así como de inversión, innovación y creación de mercados en nuevos sectores estratégicos, según la fórmula de *Estado emprendedor*, planteada por Mazzucato (2013). Esta orientación se expresó claramente en el relanzamiento de las industrias espacial, nuclear y satelital, ramas en las cuales el país logró conservar capacidades históricas de relevancia global, en donde detenta una posición semiperiférica en el sistema mundial (Carrizo, 2020). El modelo paradigmático de todo este conjunto es la empresa tecnológica de alta complejidad Investigaciones Aplicadas (INVAP), una Sociedad del Estado cuyo paquete accionario es propiedad de la provincia de Río Negro y de la Comisión Nacional de Energía Atómica.

Justamente, luego de la renacionalización de YPF en 2012, se buscó constituir una suerte de “INVAP petrolero” con la creación de YPF-Tecnología (Y-TEC), al decir de Dvorkin (2017). Más allá de sus particularidades –sobre lo cual se profundizará más adelante–, esta apuesta resultaba equiparable, salvando las distancias, con la emblemática experiencia de los “Laboratorios de Florencio Varela” de la YPF estatal (Gerencia General de Activos Tecnológicos era su nombre oficial), creados en 1940 y desarticulados en 1994.<sup>134</sup>

Por último, cabe señalar que las empresas nacionales tienen la capacidad de coordinar el comportamiento y las expectativas de varios actores privados y públicos, junto con otros organismos estatales, en el marco de determinadas políticas públicas. Aparece aquí un rol promotor y regulador del Estado, articulado con los roles empresarial y emprendedor

---

<sup>133</sup> Según el mismo autor (Chaia de Bellis, 2021a), las estatizaciones –o nacionalizaciones– realizadas durante el ciclo kirchnerista se pueden diferenciar de la siguiente manera: a) medidas dirigistas, bajo una lógica de Estado empresario, planificador y regulador (como la del espectro radioeléctrico, Aguas Argentinas o Belgrano Cargas); b) de regulación, sin buscar reemplazar al empresario privado pero sí al mercado como agente de distribución (como las de las aerolíneas LAPA y Dinar, los astilleros TANDANOR o las líneas de ferrocarril Mitre y Sarmiento); c) de competencia, reemplazando al empresario privado pero jugando como tal en un mercado que no se pretende reemplazar (tipo en donde ubica a la recuperación de YPF o las líneas de ferrocarril San Martín, Belgrano Sur y Roca); y d) de salvataje, sin aspirar a cumplir un papel estatal empresario ni planificador/regulador del mercado (como el caso de Aerolíneas Argentinas).

<sup>134</sup> Estos representaron un ejemplo en toda la región, y fue tal la relevancia que adquirieron, en una YPF que era modelo de avanzada a nivel mundial, que las petroleras estatales brasileña y mexicana emularían esa experiencia en la década del ‘60. Estas entablaron asociaciones para conocer y replicar esa estructura para sus respectivos centros de investigaciones aplicadas: el Centro de Investigación y Desarrollo de Petrobras y el Instituto Mexicano del Petróleo (Palermo, 29/3/2013; Guajardo y Pech, 2015).

señalados anteriormente, por demás relevante en determinadas actividades y en especial en tiempos de cadenas globales de valor, transnacionalización económica y sucesivas revoluciones industriales. Resultan clave, en este sentido, las funciones de regulación y planificación en los resortes estratégicos de la economía, como el circuito hidrocarburífero, a la par que la articulación y potenciación de pymes y también la mediación entre sindicalismo y empresariado en el marco de un consenso industrialista. Este tipo de funciones buscó cumplir, en el caso de esta investigación, la mencionada Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas. En el próximo apartado se analizarán algunas de las políticas que se llevaron a cabo desde tal instancia institucional, en el marco del giro pro-mercados que desplegó aquel gobierno.

### 3.5.2. “Sintonía fina” y giro pro-mercados

El camino elegido para solucionar los cuellos de botella del patrón de acumulación neodesarrollista fue cristalizado bajo la fórmula de “sintonía fina” a inicios del tercer gobierno kirchnerista. Se buscó, de este modo, más bien “aguantar el modelo” (Kulfas, 2016), en lugar de desencadenar la profundización del proyecto político mediante una transformación más radical del modelo de desarrollo y el patrón de acumulación (Merino, 2014b; López y Cantamutto, 2017; Varesi, 2018). Según la lectura que aquí se sostiene, pues, se lograron imponer las presiones del gran capital local y extranjero, principales beneficiarios de la dependencia nacional. De este modo, se buscó responder desde el gobierno a las demandas de la Unión Industrial Argentina (UIA), en particular, y el bloque en el poder nucleado en torno a la Asociación Empresaria Argentina y el coloquio de IDEA, en términos más generales. La apuesta residía en recomponer condiciones de “competitividad” y rentabilidad para la inversión, leídas en especial en términos de la estructura de costos de los precios relativos más importantes de la economía (el dólar, las tarifas, la tasa de interés, la inflación y los salarios). Así, se efectuó un *giro pro-mercados*<sup>135</sup> en la política económica del último gobierno kirchnerista, buscando retener a la burguesía industrial –la cual se concebía como motor del desarrollo– en su acompañamiento al modelo. Ello acontecía en momentos de creciente articulación del poder económico concentrado que se oponía al gobierno y buscaba volver a un patrón de acumulación neoliberal a lo interno del bloque en el poder,<sup>136</sup> y

---

<sup>135</sup> Se utiliza la noción de mercados, en plural, porque tal orientación se pudo apreciar en referencia a distintos sectores y escalas, como se verá.

<sup>136</sup> A fines de 2013 se constituía el Foro de Convergencia Empresarial, agrupando a las principales cámaras empresariales del país, espacio que lanzó en abril de 2014 una serie de lineamientos en cuanto a virar el modelo

también de creciente puja distributiva –tanto de la riqueza como del poder– con los trabajadores.<sup>137</sup>

En este marco, en el circuito hidrocarburífero se implementó un conjunto de políticas, pos renacionalización de YPF, de incentivo a la inversión que resultaron muy favorables al empresariado, ofreciendo mejores “oportunidades de negocios” en pos de que este acompañara a la compañía renacionalizada en la reinversión de utilidades, los aumentos en los niveles de producción y la recuperación de reservas. Se sintetizan a continuación estas diferentes medidas.

En primer lugar, buscando capitalizar tanto a YPF como a las empresas del circuito, el gobierno nacional implementó un cambio abrupto en la política de precios relativos que buscó aproximarse a los “verdaderos costos” de la obtención de energía –en particular, de sus modalidades más complejas– (Pérez Roig, 2020). A) Por un lado, se autorizaron subas de precios del crudo en el mercado interno, mediante un nuevo sistema de retenciones que tendió a equiparar los niveles de rentabilidad entre petróleo de exportación y el destinado al mercado interno, en beneficio del empresariado del *upstream*.<sup>138</sup> De ese modo, el Estado nacional resignaba parte de su captación de renta, como se pudo apreciar en el capítulo anterior. B) A la par, se autorizaron también fuertes aumentos en los precios de los combustibles, de acuerdo con los reclamos de las refinerías.<sup>139</sup> C) También se garantizó, para las empresas que incorporaran nueva producción de gas al sistema, un precio de más del doble del promedio internacional (mediante los “Planes Gas I y II” de 2013, que triplicaron el precio del gas en boca de pozo), lo cual puede ser leído como una incipiente dolarización del

---

de desarrollo (Consejo, 24/4/2014). La futura alianza Cambiemos (PRO-UCR-CC) haría propios esos lineamientos, de carácter neoliberal periférico.

<sup>137</sup> El Proyecto de participación en las ganancias empresariales, impulsado hacia 2010-2011 por la Confederación General del Trabajo, representó un parteaguas en ese sentido (Merino, 2017b).

<sup>138</sup> La Resolución N° 1/2013 del ex Ministerio de Economía y Finanzas Públicas fijó un nuevo “valor de corte” (que el productor recibe por cada barril exportado) en 70 dólares el barril, estableciendo ese precio como el vigente para el mercado interno. Más adelante, a través de las Resoluciones N° 803 y 1077 de 2014 de la misma cartera, luego del desplome del precio internacional, se fijó un nivel de retenciones “testimonial” en términos económicos hasta el valor de US\$ 70 por barril (1%). A fines de 2014, luego, se llevó a cabo un acuerdo de precios entre las empresas petroleras y el Estado que convinieron precios de 77 y 63 US\$ el barril de petróleo (para los denominados Medanita y Escalante, respectivamente). El denominado “barril criollo” reconoció a los productores nacionales de petróleo un precio por barril 40% superior al precio internacional, buscando sostener una política de inversión, aun para las empresas que no pudieran producir con precios bajos. Al no descender el precio de los combustibles, ello implicó una transferencia de los consumidores a las empresas.

<sup>139</sup> “De acuerdo a datos proporcionados por la Secretaría de Energía, entre enero de 2012, antes de la renacionalización de YPF, y diciembre de 2014 la nafta súper aumentó el 152%, la ultra creció el 131% y el diésel se incrementó el 123% (en ese lapso la inflación minorista, medida por el llamado “IPC-9 provincias”, fue del 107%, al tiempo que el tipo de cambio oficial se incrementó el 97% y los precios mayoristas de origen nacional relevados por el INDEC subieron el 65%)” (Schorr et al., 2015: 16).

mercado del gas (Cantamutto, 2020).<sup>140</sup> Se trató de una señal fuerte buscando estimular la inversión petrolera: el monto fijado de 7,5 US\$ por millón de BTU de gas nuevo era tres veces y media más elevado que el precio promedio que recibía una compañía con operaciones en Neuquén, el mayor distrito gasífero del país (aunque lejano a los 12 dólares que cobraba Bolivia sus exportaciones a Argentina y el GNL importado, en torno a los 17 dólares) (Fernández Blanco y Rafele, 2013).

D) En un sentido afín, se creaba el Fondo Argentino de Hidrocarburos (Resolución N° 130/2013 del ex Ministerio de Economía y Finanzas Públicas), con un presupuesto equivalente a US\$ 2 mil millones para fomentar la inversión. E) También se eliminó la totalidad de los impuestos a la importación de maquinarias y equipos (Decretos N° 927/2013 y 560/2014). Esta última medida sorteaba una política de 2011 de la Secretaría de Comercio de la Nación concerniente a “trabas” para la importación. Es que el gerente de YPF se enfrentaba en aquel entonces con esa Secretaría, a cargo de Guillermo Moreno, en favor de libertad de precios y gestión de mercado frente a la posición regulatoria y de control político de este último (Chaia de Bellis, 2021b).

Aparece aquí la paradoja de que luego de una importante medida de desconexión (en términos de Samir Amin),<sup>141</sup> como fue la expropiación de YPF, se dio marcha atrás con la desconexión precedente dada por el desacople de los precios locales con los internacionales.

F) Otro elemento clave de este giro pro-mercados del último gobierno kirchnerista, luego, fue el acuerdo entablado por YPF con la compañía privada transnacional Chevron, segunda mayor petrolera estadounidense, anunciado en julio de 2013.<sup>142</sup> Este representaba el “primer piloto de desarrollo masivo de petróleo no convencional” en Vaca Muerta, contemplando una inversión de más de US\$ 16 mil millones hasta 2017, con la perforación

---

<sup>140</sup> Se trata del Programa de Estímulo a la Inyección Excedente de Gas Natural y el Programa de Estímulo a la Inyección de Gas Natural para empresas con Inyección Reducida, elaborados por la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas (Resoluciones N° 1 y 60 de 2013). Se diferenciaba con estos programas el valor para las empresas gasíferas beneficiadas entre los niveles de inyección “viejos” y el gas nuevo: en promedio el precio por millón de BTU ascendió a US\$ 4,5 en el año 2015, el gas viejo se valuaba en US\$ 2,4 y para el gas nuevo se aseguraba un precio de US\$ 7,5 el MBTU. El costo promedio de la oferta, tomando producción local y el gas importado, era de US\$ 6,3 por MBTU. La demanda pagaba en promedio US\$ 2,6 por MBTU y la diferencia era cubierta con los subsidios. Es decir, que un 59% del precio de extracción es compensado directa e indirectamente por el Estado Nacional (Ramón y Ruggiero, 2016). Luego, en 2015 se crearía un instrumento similar para el petróleo: el Programa de Estímulo a la Producción de Petróleo Crudo (Resolución N° 33/2015 de la misma Comisión).

<sup>141</sup> Véase al respecto la sección 1.2.4.

<sup>142</sup> Galuccio tenía vínculos estrechos con los directivos de Chevron desde su paso por Schlumberger, ya que la primera era el *early adopter* (el usuario que adopta primero una nueva tecnología) a nivel mundial de la segunda

de 1500 pozos en un área de 290 km<sup>2</sup>.<sup>143</sup> De ese modo, se daba inicio al primer *cluster*<sup>144</sup> *shale* de Suramérica (Landriscini y Carignano, 2013; Río Negro, 20/7/2018).

Se fundamentaba este acuerdo, según los argumentos oficiales, en que YPF y el país no contaban con suficientes recursos financieros ni capacidad tecnológica y profesional propia para hacer frente al desafío de desencadenar el desarrollo masivo de Vaca Muerta en forma eficiente, segura y sustentable (Marchini, 2015). Sin embargo, despertó una gran polémica y fuertes resistencias, no sólo por parte de sectores ambientalistas, movimientos sociales y pueblos originarios, sino también a lo interno del campo de fuerzas que respaldaba al gobierno.<sup>145</sup> El problema no obedecía a la asociación con una petrolera privada transnacional –lo cual estaba contemplado en la letra de la Ley N° 26.741–, sino al carácter secreto de la misma (debido a la figura de S.A. de la compañía),<sup>146</sup> al desastre ambiental que había provocado Chevron en la Amazonía ecuatoriana<sup>147</sup> y a las grandes concesiones que, según trascendidos, se estaban realizando. Las críticas al acuerdo incluyeron también la falta de consulta y la correspondiente información a los pueblos originarios que habitan en las zonas donde se realizarían las explotaciones, según lo que indica la Organización Internacional del Trabajo (Convenio N° 169) y la Ley Ambiental Argentina (N° 25.675/2002). Además, según el propio Plan Estratégico de la empresa del año anterior (YPF, 2012b), sólo se requerirían contribuciones modestas por parte de socios estratégicos (12%) para financiar la gran inversión prevista (US\$ 37 mil millones). Se señalaba allí que el grueso de la misma provendría de la propia caja de la empresa, en torno al 70%, mientras que el restante 18% sería financiado por deuda emitida por la empresa.

---

<sup>143</sup> Se trataba de las áreas Loma Campana y Loma La Lata norte, rebautizadas en conjunto como Enrique Mosconi, y que suponen un 3% de la superficie de la formación. En los meses posteriores se firmarían otros acuerdos de menor envergadura con la estadounidense Dow Chemical y la malaya Petronas, y en 2015 con la china Sinopec y la rusa Gazprom, como se analiza en el último capítulo.

<sup>144</sup> Un clúster, o *cluster*, es una forma de organización de una cadena de valor que implica la concentración geográfica de un grupo de empresas e instituciones interrelacionadas, que compiten en un mismo negocio, buscando dinamizar la innovación y productividad.

<sup>145</sup> Véase, por caso, Martínez (19/7/2013).

<sup>146</sup> Al ser una Sociedad Anónima y no una Sociedad del Estado, se evitaba la intervención de la Auditoría General de la Nación, la cual por ley está en manos de la oposición al partido político gobernante, y de la Sindicatura General de la Nación. Ambos organismos están facultados para informar sobre el comportamiento de las empresas del Estado, sobre sus directivos, operaciones, balances, etc.

<sup>147</sup> Chevron había sido condenada en Ecuador a pagar 19.000 millones de dólares por uno de los peores desastres ambientales del mundo ocasionados en ese país por su subsidiaria Texaco entre 1964 y 1992: el derrame de 103 millones de litros de crudo (650 mil barriles), 63.000 millones de litros de agua tóxica arrojada a ríos y la contaminación de 2 millones de hectáreas donde vivían y trabajaban alrededor de 30.000 indígenas y campesinos. Fue por ello que se denunciaba que YPF había escogido el “socio más sucio”, cuya conducta irresponsable, contaminante y opaca se advertía también en otros incidentes en otros lugares del mundo en aquellos tiempos y numerosas denuncias internacionales (Aranda, 15/4/2013; Genoud, 12/12/2013).

G) Días antes del anuncio YPF-Chevron, se había sancionado el Decreto N° 929/13, referente al Régimen de Promoción de Inversión para la Explotación de Hidrocarburos. Este Régimen establecía condiciones preferenciales para la explotación acelerada de los HCNC, retrotrayendo a ciertos elementos del paradigma neoliberal precedente, centrado en la “libre disponibilidad”, al habilitar a exportar y remitir utilidades al exterior, con lo cual se daba marcha atrás con principios clave de la reglamentación de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera (Decreto N° 1277/12). Al año siguiente, en octubre de 2014 y en pleno desplome del precio internacional del crudo, se daría forma de ley a ese decreto con la reforma de la Ley de Hidrocarburos (N° 27.007/14), aumentando los beneficios otorgados a las empresas que invirtieran por encima de ciertos montos.<sup>148</sup>

Años después, proceso judicial mediante, al haberse hecho público el contrato entre YPF y Chevron se pudo conocer las delicadas concesiones que contenía el mismo: por un lado, se estableció que cualquier posible litigio entre las partes se dirimiría de acuerdo a leyes del Estado de Nueva York, en idioma inglés y con arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional, la más grande organización empresarial mundial, con sede en París. Luego, en lo que hace a la ganancia de la petrolera estadounidense, señala García Zanotti (2017) que “esta toma la forma de renta financiera, constituyendo a la empresa transnacional como clara ganadora bajo cualquier escenario productivo” (p. 148). Por último, el acuerdo se llevó a cabo a través de un complejo entramado jurídico asentado en guaridas fiscales –de nulo o escaso control público y tributario–, de acuerdo a las lógicas especulativas del capital financiero.<sup>149</sup>

---

<sup>148</sup> El Decreto N° 929/13 facultaba a las empresas que realizaran inversiones superiores a los US\$ 1000 millones que a partir del quinto año pudieran exportar el 20% de lo producido, sin retenciones y con libre disponibilidad del total de las divisas obtenidas. En caso de que esos volúmenes debieran destinarse al abastecimiento del mercado interno, se gozaría igualmente de un precio no inferior al de exportación, el cual se pagaría en pesos, pero también podría convertirse a divisas de libre disponibilidad. La Ley N° 27.007/14, que actualizaba la anterior ley de hidrocarburos de 1967 (Ley N° 17.319), aumentaba los beneficios al ampliar su alcance a inversiones superiores a los US\$ 250 millones, después de tres años iniciado el proyecto, y estableciendo un marco especial para permitir la importación de bienes de capital o insumos necesarios. También se habilitaban sucesivas prórrogas de las concesiones, y se limitaba la percepción de renta para el Estado al fijar que la alícuota de regalías no pudiera superar el 18% y pudiendo, sí, disminuir al 5%.

<sup>149</sup> Chevron Argentina S.R.L. no aparece vinculada al contrato, dado que la empresa no participa bajo un rol productivo sino como mero financista de los proyectos. Esta participación se encuentra intermediada por estructuras jurídicas de propiedad de YPF: Compañía de Hidrocarburo No Convencional (CHNC), YPF Shale Oil Investment I y II. CHNC, “nudo” del acuerdo y “pantalla” a través de la cual operaría Chevron, fue creada días antes del mismo, y si bien YPF es su propietaria, no posee la potestad sobre su destino ni percibe ningún beneficio de la misma. A su vez, la estructura jurídica de Chevron más cercana relacionada con el acuerdo se encuentra en un “paraíso fiscal”, al igual que los otros dos *holdings* “pantalla” de YPF ya mencionados (García Zanotti, 2017). Esta práctica de radicar las nuevas subsidiarias ypefeanas –creadas en función de los nuevos proyectos y adquisiciones– en guaridas fiscales como Delaware, Islas Bermudas y Caimán, Luxemburgo y Holanda, tuvo su correlato en otras oportunidades, como en el caso de YSUR, con la cual YPF compró los activos de la estadounidense Apache en Argentina (Di Risio, 2016).

Esto último se corresponde con una tendencia mundial: se calcula que un 35% de todas las subsidiarias registradas de la industria petrolera se radicaba en ese tipo de territorios, y Chevron en particular se destacaba en ello, con un 62% de sus subsidiarias en “paraísos” fiscales (di Risio, 2016). De este modo, se brindaba la “seguridad jurídica” necesaria para desvincular a la empresa estadounidense de posibles impactos socio-ambientales, lo cual le resultaba esencial a raíz del fallo sufrido ante la justicia ecuatoriana, producto del cual los activos de la filial local de Chevron fueron embargados en 2013. Sin embargo, el gobierno jugó fuerte para que el Poder Judicial destragara la situación, levantándose el embargo en favor de facilitar las negociaciones.

Al recapitular, se observa en las crónicas periodísticas que, desde la expropiación de YPF, una de las apuestas clave residía en establecer una asociación con una petrolera transnacional de peso, con experiencia en HCNC, para lanzar la explotación masiva de Vaca Muerta. Según la visión gubernamental, ello impactaría sobre el mercado, buscando atraer a otros grandes jugadores, y bajaría las pretensiones “leoninas” de estos para entrar en el negocio. Es que el litigio internacional que Repsol había iniciado contra YPF tras la expropiación cercenaba los márgenes de negociación de la empresa con otras compañías, y había significado un cimbronazo a nivel mundial, despertando los fantasmas del comunismo, el chavismo o el estatismo, por parte de “los mercados” (eufemismo de los grandes capitales), líderes políticos y medios de comunicación. En ese marco, se apostaba a que establecer una asociación con una empresa de la talla de Chevron fortalecería internacionalmente a la nueva conducción ypefeana ante los reclamos de Repsol, en un marco en que no lograba revertirse el déficit energético, y el gobierno buscaba imperiosamente nuevas inversiones privadas para aumentar la oferta energética y reducir las importaciones.

En ese marco, señala lo siguiente el entonces Vicepresidente de Administración y Finanzas de YPF (2012 y 2016):

YPF no eligió a Chevron, fue al revés. No había 50 jugadores que quisieran entrar al mercado argentino. Por sus características y por dónde había quedado colocado en la producción de no convencional en Estados Unidos, Chevron quería hacer una apuesta en eso en Argentina... YPF eligió bastante y mantuvo la operación del bloque. Se recibió la operación directa de Chevron que permitió desarrollar Loma Campana, avanzar en la curva de aprendizaje y bajar brutalmente los costos de desarrollo del *shale* en la Argentina. Plantear 8 años después que el acuerdo fue un error es no entender el sector hidrocarbúfero en la Argentina. Sin Chevron no existiría hoy Vaca Muerta. (N. Arceo, comunicación personal, 27 de septiembre de 2021).

En el mismo sentido, el entonces viceministro de Economía, Axel Kicillof, declaraba en aquel entonces que el acuerdo era “una enorme muestra de soberanía”, a lo cual se sucedería “un carnaval y un *boom* de actividad” petrolera, y también un “caso testigo” que permitiría que otras empresas se sumaran a invertir en Vaca Muerta (La Política Online, 18/7/2013). En un marco de crecientes restricciones macroeconómicas, debidas a la condición periférica y dependiente del país, se leía como un logro estos acuerdos en mercados globales en favor de sostener el modelo de desarrollo. Ello se entroncaba con el objetivo explícito de ese ciclo de gobiernos de “conducción estatal de flujos de inversión globales para buscar revertir crisis propias de las economías periféricas”, como se señala en Chaia de Bellis (2021b: 232).

En efecto, en el plano mundial aparecen elementos explicativos que contribuyen a comprender el escenario, los motivos y las decisiones que rodean a este giro pro-mercados. En un marco de crecientes condicionamientos económicos y empeoramiento de la situación geoeconómica y geopolítica, se apostó a recomponer vínculos con los mercados financieros globales para atraer financiamiento en distintas oportunidades. En una breve cronología se pueden señalar las siguientes: a) la reapertura de canje de deuda de agosto de 2013, tercera oferta destinada a reestructurar la deuda pública en *default* remanente en manos de los *holdouts* (o “fondos buitres”) que no participaron de los acuerdos de 2005 y 2010; b) el acuerdo con empresas afectadas por la pesificación de 2002 que tenían laudos ante los tribunales internacionales del CIADI, en octubre de 2013; c) el acuerdo con Repsol, en abril de 2014, en favor de cerrar el conflicto judicial a raíz del proceso expropiatorio de YPF, mediante un pago de US\$ 5 mil millones como resarcimiento, que fueron cancelados con un paquete de títulos públicos (bonos del Tesoro);<sup>150</sup> d) el acuerdo suscripto en mayo de 2014 con el mencionado Club de París, foro informal de acreedores oficiales y países deudores al que se le había dejado de pagar en la crisis de 2001, para regularizar la deuda en *default* mediante un pago de casi US\$ 10 mil millones; e) el mejoramiento de la relación con el Fondo Monetario Internacional (FMI), aceptando el gobierno nacional la supervisión del organismo en un nuevo índice de precios; f) los avances en la negociación de un Tratado de Libre Comercio por parte del Mercosur con la Unión Europea.

El CIADI, en particular, era una instancia donde Argentina detentaba la condición de país más demandado del mundo (con alrededor de 50 presentaciones en contra) y en que los fallos beneficiaron sistemáticamente a las empresas y perjudicaron al país, representando un

---

<sup>150</sup> Según Bravo (2015b), el costo de la expropiación, incluyendo intereses de pagos posteriores, se acercó a los US\$ 6.500 millones.

“dispositivo de presión contra el Estado a favor del capital foráneo” (Lewcowicz, 14/4/2012).<sup>151</sup> El día del anuncio de expropiación de YPF, el presidente de Repsol, Antonio Brufau, había dicho que demandaría al país ante ese tribunal por un monto de US\$ 10.500 millones. El CIADI constituía la herramienta formal que tenía Repsol para reclamar por la expropiación de YPF, según lo estipulado por el Tratado Bilateral de Inversión (TBI) firmado con España en 1992.<sup>152</sup> Este formaba parte del andamiaje legal neoliberal que no fue revertido durante el neodesarrollismo. Como señala Costantino (2017), “Argentina se mantuvo dentro del sistema de derechos corporativos que ordena los movimientos de capitales globales, desestimando iniciativas alternativas” (p. 93). De los más de 58 TBI que el país firmó en los años '90, lo cual lo situaba al tope mundial, 55 se mantuvieron vigentes en aras de atraer inversiones. En general, los países de la región se habían mantenido más al margen de tal sistema, teniendo operativos menos de la mitad de los tratados que poseía Argentina, mientras que el vecino Brasil, por caso, no había aprobado ningún TBI. A su vez, a diferencia de algunos de esos países que formaron parte del giro nacional-popular de la primera década del siglo XXI, que se habían retirado del CIADI, Argentina sostuvo su presencia allí. Se apostó a sortear esas demandas mediante la introducción de empresarios nacionales en las empresas de servicios públicos, con la condición de que retiraran sus demandas ante ese tribunal, entre otras cuestiones.

Por último, en este marco de reanudamiento del endeudamiento externo como vía para impulsar la economía (aunque en el marco de un nivel de endeudamiento sobre PBI de los más bajos del mundo en aquel entonces), el acuerdo con Repsol puede entenderse como un intento de “normalizar” las relaciones con el sector y facilitar el acercamiento de nuevos socios a YPF. Ello mostraría seguridad jurídica, a la par que mejoraría el precio de la acción de YPF, una de las “grandes obsesiones” de Galuccio, según Bercovich y Rebossio (2015). Sin embargo, ello implicó desconocer la promesa de auditar el “saqueo” que había

---

<sup>151</sup> Alrededor de la mitad de esas demandas continuaban pendientes, sumando reclamos por más de 13 mil millones de dólares, mientras que alrededor de un tercio habían sido cerradas sin condenas al país y 5 habían terminado, después de 10 años o más, con el pago de la indemnización sentenciada a favor de las multinacionales. La mayoría de las demandas provenía del sector energético: transportadoras y distribuidoras de gas y electricidad, generadoras y productoras de hidrocarburos (Fernández Blanco y Rafele, 2013).

<sup>152</sup> Los TBI tienen una definición de inversión muy amplia, suponen la igualdad de condiciones entre empresas nacionales y extranjeras, excluyen requisitos de desempeño, establecen libertad a la transferencia de fondos al exterior y, en caso de controversias, permiten a las empresas recurrir a tribunales internacionales, como el CIADI.

consumado la empresa española, incluidos los pasivos ambientales, a la vez que pagar un monto muy favorable para la transnacional.<sup>153</sup>

### **3.6. Los otros también juegan: acerca de las relaciones de fuerzas**

Para terminar de comprender las decisiones adoptadas por parte del tercer gobierno kirchnerista, en lo que se ha nominado aquí como un giro pro-mercados, y en particular en cuanto a su expresión en torno al circuito hidrocarburífero, se debe tener en cuenta el escenario de relaciones de fuerzas con que se contaba en aquel entonces. No con miras de explicar aquellas políticas en términos de que “era lo único que se podía hacer”, sino para dotarlas de racionalidad, a la par que comprenderlas desde una mirada crítica que busca incorporar las variables y niveles de análisis propuestos. Así, se apunta aquí a componer brevemente el cuadro de situación con que se contaba, tanto a nivel nacional como mundial. Es que, al decir del refrán popular, “los otros también juegan”.

Según se entiende aquí, las fallas o limitaciones en las políticas y estrategias gubernamentales no se dan en el vacío, sino ante las profundas disputas político-estratégicas que atraviesan el territorio nacional para imponer un modelo de desarrollo, o “proyecto de país”. En efecto, el marco general de relaciones de fuerza con que contó ese último gobierno kirchnerista se iría volviendo desfavorable para sus objetivos, tanto en lo que hace al sostenimiento del modelo de desarrollo como para el proyecto hegemónico sustentado por el kirchnerismo. Algunos de estos factores son de naturaleza externa al accionar gubernamental, mientras que otros son producto de sus decisiones y medidas.

En cuanto a las relaciones mundiales de poder, por un lado, si bien se asistía a los procesos de crisis y transición del sistema mundial, con la consecuente multipolaridad relativa creciente, la situación comenzaría a complicarse. Hacia 2011-2012 se asistía a nivel mundial a una agudización de tensiones entre polos de poder centrales y emergentes (lo cual se expresaba en diversos conflictos de Medio Oriente, en especial). En América Latina, por su parte, se agudizaba la geopolítica imperial a la par que comenzaba a debilitarse la integración regional y emergía una situación de fragmentación (Borón, 2012; Merino, 2016,

---

<sup>153</sup> De acuerdo con los estados contables de la empresa al 31 de diciembre de 2011, el patrimonio neto (activos totales menos pasivos totales) era de 18.375 millones de pesos. A cotización de ese entonces (4,40 pesos por dólar), ello equivaldría a 4.176 millones de dólares. Sin embargo, sobre esa base, las negociaciones entre el gobierno y Repsol deberían haber tomado en cuenta los pasivos ambientales no contabilizados (daños al medio ambiente en zonas de producción o transporte) e incumplimientos en los que hubiera incurrido la empresa y pudieran ser considerados, en consecuencia, como “pasivos contingentes” (reclamables por la parte afectada) (Dellatorre, 15/4/2012).

2017a; Barrenengoa, 2020). Todo ello comenzó a dar lugar a condiciones geopolíticas desfavorables para proyectos posneoliberales o nacional-populares como el kirchnerismo en Argentina, que se sumaban y reforzaban las debilidades estatales y de la *densidad nacional*<sup>154</sup> tras décadas de predominio del neoliberalismo periférico.

Por otro lado, a nivel de las relaciones de fuerzas sociales, aparecía un claro predominio del gran capital: transnacionales y grupos económicos locales. Ello obedecía a no haber sido transformada la matriz productiva heredada del régimen de acumulación neoliberal, de carácter desarticulado y dependiente. A su vez, pervivían niveles elevados de concentración, extranjerización y primarización económica. Para dimensionar estos procesos, se puede observar que, si bien se produjo un leve descenso en el nivel de extranjerización de las principales quinientas empresas del país (desde el 78% al 75% del Valor Bruto de Producción –VBP–), hacia el final del ciclo kirchnerista no llegó a revertirse el efecto de los años '90 (aquel nivel se situaba en 73% en 1997). A la par, se produjo un proceso de leve desconcentración en ese mismo período (pasando estas principales quinientas empresas de expresar un 26% del VBP de toda la economía al 24%, en ese período), aunque, nuevamente, esos valores se ubicaron por debajo de los años del régimen neoliberal, los cuales en 2001 eran de 17% (Varesi, 2021).

Ante una coyuntura económica internacional que se fue volviendo desfavorable para seguir sosteniendo altos niveles de crecimiento económico (dada la contracción del comercio exterior y caída de los precios de los *commodities*, en particular), y la consecuente potenciación de la puja distributiva, la cúpula económica contaba, pues, con un poderío estructural que se traducía en ciertas capacidades decisivas en cuanto a control de las variables económicas (como la formación de precios, control de divisas y capitales) y a veto sobre las políticas públicas. En base a ello buscaron imponerse en cuanto a limitar la redistribución de la riqueza, así como erosionar al gobierno en pos de su desestabilización, caída, y/o recambio en favor de una coalición más favorable a sus intereses.

Resulta clave considerar en este punto el accionar de los grandes grupos económicos bloqueando u obstaculizando las políticas que buscaban incidir en el proceso de acumulación, haciendo uso del poder de veto que les brindaba controlar importantes variables económicas como la provisión energética, de divisas, de inversión, empleo, etc. Representan ejemplos paradigmáticos de ello los casos de Repsol o de Shell.<sup>155</sup>

---

<sup>154</sup> Véase al respecto la sección 1.2.6.

<sup>155</sup> Véase la sección 3.2.4. y Bilmes (2017), respectivamente.

Toda la serie de grandes beneficios al empresariado, destinados a atraer inversiones, respondían a las demandas de los agentes dominantes del circuito hidrocarburífero. Como se ha detallado en el capítulo anterior, este constituye un mercado oligopólico y transnacionalizado (sea por la presencia de petroleras extranjeras, o bien locales que habían iniciado su transnacionalización), y que durante el neodesarrollismo consolidó el proceso de internacionalización abierto por las reformas neoliberales de los años '90. Luego de la renacionalización de YPF, estos actores reclamaban un conjunto de condiciones para asociarse a la petrolera de bandera –o a la neuquina GyP–, las cuales iban a contramano de las recientes transformaciones gubernamentales operadas sobre el circuito: que la cotización interna del crudo se atara a la internacional, volver a la libre disponibilidad y poder liquidar utilidades en casa matriz sin restricciones. Ello atravesaba tanto a las petroleras locales como extranjeras, y públicas como privadas, según se aprecia en las crónicas periodísticas. Como se ha visto, lograron imponerle sus condiciones al gobierno, aunque este reivindicaba el rumbo adoptado de motorizar “a todo vapor” la explotación de Vaca Muerta para paliar el déficit energético y corregir, así, las bases de sustentación del patrón de acumulación neodesarrollista y el modelo de desarrollo kirchnerista.

En torno a este punto, se puede apreciar que el rasgo estructural de la economía argentina referido a los altos grados de concentración y extranjerización de las principales empresas que motorizan y dinamizan la actividad económica, se expresa cabalmente en el circuito hidrocarburífero. A diferencia de otros países petroleros de la región en ese entonces, y de su propia historia en su fase estatal, YPF no era un monopolio de Estado (como lo era Pemex en México, o lo había sido Brasil en los comienzos de Petrobras), ni la empresa dominante en toda la cadena de producción (como era entonces Petrobras en Brasil o PDVSA en Venezuela). Hacia fines de 2013, un año y medio después de la expropiación de YPF, esta explicaba “un tercio del mercado primario (exploración y explotación) de petróleo y un cuarto en el de gas natural, poco más de la mitad en el sector secundario (transporte, refinación y comercialización final) y una participación marginal en el comercio exterior” (en torno al 16% de las exportaciones y 11% de las importaciones) (Serrani, 2015: 358). Como se pudo observar en el capítulo anterior, hacia 2015 se había avanzado en estos rubros, en particular en el segmento *upstream* (pasando a explicar un poco menos de la mitad de la extracción petrolífera y alrededor de un tercio de la gasífera). Sin embargo, lejos estaba la petrolera de bandera de tener el control del circuito.

Las características de estos agentes del circuito hidrocarburífero dan cuenta del gran poder económico que poseen, el cual fue utilizado con frecuencia para incidir en las políticas

económicas estatales en función de sus intereses. En este sentido, se puede observar que en forma persistente durante el transcurso del neodesarrollismo, los grandes agentes del circuito protestaron contra los niveles de las retenciones a la exportación y el desacople de los precios internos con respecto a los internacionales, ávidos de obtener rentabilidades aún más extraordinarias. En base a ello fundamentaban los bajos niveles de inversión, a la par del “excesivo intervencionismo estatal”: los subsidios al consumo energético doméstico e industrial, las restricciones al aumento de las exportaciones debido a los requerimientos de satisfacer la demanda del mercado interno, y la falta de ciertas condiciones de “seguridad jurídica” acordes a los cánones del neoliberalismo imperante a nivel mundial.

En efecto, la lógica de acumulación sostenida por los agentes dominantes del circuito hidrocarburífero se sostenía en comportamientos predatorios de sobreexplotación de los yacimientos existentes y subexploración del territorio (Barrera, 2013). Mientras tanto, mermaban constantemente los volúmenes de extracción y refinación de hidrocarburos a la par que generaban grandes ganancias y fugaban las utilidades al exterior, dado que estos analizan el proceso de acumulación en base a una estrategia global y financiarizada: se trate de las mencionadas empresas transnacionales extranjeras (privadas o semiestatales) o locales que operan en forma transnacionalizada (como en los casos de Tecpetrol, Pluspetrol, Bidas). Es que el modelo de gestión privada, delineado por las reformas neoliberales de los años '90, “generó estrategias empresarias donde la explotación de los recursos debía asegurar la obtención de la máxima rentabilidad en el menos tiempo posible”, lo cual implicó que “durante dos décadas, sin importar cuál fuera la demanda interna o las necesidades del país, el conjunto de empresas sólo explotó yacimientos que dieran las rentabilidades extraordinarias esperadas por sus casas matrices” (Serrani, 2015: 360). Aparecía como un gran desafío, en este marco, poder disciplinar a estos actores en torno al nuevo marco jurídico y reglas de juego impuestas pos renacionalización de YPF.

Cabe mencionar, a su vez, que las decisiones de inversión, reducciones o incrementos en volúmenes de extracción y procesamiento de hidrocarburos, no se rigen solamente por cuestiones estrictamente económicas, sino que los factores políticos y geopolíticos juegan un rol relevante, articulándose así las relaciones de fuerzas sociales con las propiamente políticas y con las mundiales (Gramsci, 2003 [1949]). Los grandes agentes del circuito poseen un “poder de veto” sobre las políticas públicas que buscan incidir en el proceso de acumulación (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014), en base al poderío económico que implica controlar grandes porciones de ciertas áreas centrales de la economía nacional, en particular en este caso en cuanto a provisión de energía, a la par que pueden incidir en la balanza comercial y

fiscal de acuerdo a sus volúmenes de exportación e importación de crudo y combustibles (con sus implicancias en cuanto al balance de divisas, en el marco de la delicada reaparición del problema estructural de restricción externa desde 2011).

Por último, en lo que hace a las relaciones de fuerzas políticas, frente al recambio presidencial de 2011 se rompía la alianza estratégica entre el sindicalismo peronista conducido por Hugo Moyano y el núcleo de conducción del kirchnerismo. Si bien la participación de los asalariados en el PBI se expandió incesantemente durante el ciclo kirchnerista (desde el 33% en 2003 al 48% en 2015 –Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2017–), emergieron disputas de intensidad creciente entre el moyanismo y la conducción del kirchnerismo por la representación política del sindicalismo en las listas electorales (y en el “proyecto nacional” en general), así como en la orientación político-estratégica a seguir.<sup>156</sup> Se perdía, así, un apoyo y base social fundamental para sostener el proyecto político-estratégico: el movimiento obrero organizado, que durante ese período se fragmentó fuertemente. Si bien el kirchnerismo logró originalmente promover la unificación de la Confederación General del Trabajo (CGT), bajo la conducción de Moyano, aliado clave de Néstor Kirchner bajo su presidencia, con el pasar de los años se alcanzó un nivel de fragmentación alto en términos históricos: cinco centrales sindicales, a partir de la división de la CGT en tres y de la CTA en dos (Morris, 2018).

A la par, ante las elecciones de medio término de 2013 el proyecto hegemónico kirchnerista sufriría un nuevo desgranamiento, en este caso de importantes sectores del Partido Justicialista y sectores “productivistas” del empresariado local que armaron el Frente Renovador, quienes se impusieron frente a los candidatos oficialistas. Hacia fines del ciclo kirchnerista, ante las elecciones generales de 2015, quedaría en evidencia una fuerte desarticulación e internas dentro del campo de fuerzas oficialistas, en el marco de un gobierno cada vez más cerrado sobre sí mismo. En fin, se rompía, de este modo, la necesaria coalición de fuerzas político-sociales y se desarticulaba el sujeto capaz de sostener e impulsar las transformaciones en curso, todo lo cual coadyuvó para la derrota electoral de ese año.

---

<sup>156</sup> Según Merino (2017b), el núcleo de conducción del kirchnerismo quedó preso de la contradicción entre la UIA y la CGT-Moyano, constitutiva de la articulación política kirchnerista.

### 3.7. Desempeño de YPF renacionalizada

Luego de haber abordado la dimensión política y estratégica, es momento ahora de centrar el análisis, en los resultados, logros, alcances y limitaciones de la renacionalizada YPF en cuanto a las metas fijadas.

En primer lugar, se debe señalar que, a pesar de lo señalado en torno a las relaciones de fuerzas crecientemente desfavorables y las tensiones entre orientaciones estratégicas del último gobierno kirchnerista –la cual matizó el potencial de la renacionalización de YPF en materia de desarrollo autónomo–, la compañía dio cuenta de un giro estratégico en sus objetivos y desempeño. Sin embargo, contó con poco acompañamiento del resto de las compañías del circuito, las cuales especularon con la eventual llegada de un nuevo gobierno afín a sus intereses. Un conjunto de indicadores ilustra estos fenómenos.

De acuerdo con estimaciones del Banco Central, el circuito hidrocarburífero fue el que más utilidades y dividendos remitió al exterior bajo el kirchnerismo, pero esto descendió significativamente con la renacionalización de YPF: mientras que en los años previos había llegado a significar más del 30% de la remisión total de utilidades, en 2012 bajó al 18% y en 2014 se ubicó en el 12% (Wainer y Belloni, 2017). La petrolera de bandera motorizó este proceso, efectuando entre 2012 y 2014 una drástica reducción del porcentaje de utilidades distribuidas entre los accionistas, ubicándose entre el 5% y 8% de las ganancias de cada año, frente al 90% promedio de ese indicador bajo la gestión de Repsol (Schorr et al., 2015). La gran apuesta fue la reinversión de esas utilidades en pos de motorizar la inversión, en conjunto con otros mecanismos de financiamiento como el aumento de los precios, al que se ha hecho referencia anteriormente, y el endeudamiento en los mercados internacionales.

En torno a la toma de deuda, una de las políticas que llevó adelante la compañía renacionalizada fue la de absorber fondos del mercado doméstico a través de la emisión de obligaciones negociables en pesos. Luego de diversas colocaciones, la empresa avanzó en la colocación de deuda en el exterior, la cual ascendía a casi US\$ 7.000 millones al cierre de 2015 (Charvay y Arceo, 1/2/2021). En abril de 2014, YPF logró la mayor colocación de bonos de una empresa argentina en toda la historia: US\$ 1000 millones en Nueva York, a un plazo de 10 años y un interés del 8,75% (Bercovich y Rebossio, 2015). Como señala un estudio de la CEPAL sobre el desempeño de YPF renacionalizada, “según los estados contables de la compañía el pasivo corriente y no corriente medido en dólares se incrementó el 89% entre 2011 y 2014 (pasó de 8.320 millones de dólares a 15.757 millones)” (Schorr et al., 2015: 20). Esta política de endeudamiento provenía del período anterior, bajo la gestión

del grupo Petersen. Como indicaban los balances de YPF, el mismo había crecido un 2000% a raíz del ingreso del socio argentino, desde un saldo de pasivos –corrientes y no corrientes– por préstamos de 994 millones de pesos, hacia fines de 2007, a más de 20 mil millones, durante el último año de gestión privada (Fernández Blanco y Rafele, 2013). No obstante, en aquel entonces se endeudaba a la compañía para realizar inversiones a la par que se repartía el 90% de las utilidades, a diferencia de lo señalado sobre la gestión posterior a 2012.

Al respecto de esta cuestión del endeudamiento, señala la siguiente observación crítica el ex presidente del Instituto Nacional de Tecnología Industrial:

Nosotros insistimos de manera sistemática y categórica en que había que buscar el capital necesario para las inversiones de Vaca Muerta en el espacio privado nacional diseminado. Vale decir, el caso YPF para mostrar cómo se puede llevar adelante una empresa con mayoría estatal y con aporte accionario de centenares de miles de argentinos que vean en eso una forma de capitalizar sus ahorros y de acompañar el crecimiento del país. Eso no sucedió nunca, salvo en pequeñísimas circunstancias y comprando un bono que fue un préstamo. En realidad, no se abrió el capital accionario, que era la manera definitiva de sumar a parte de la clase media argentina. (E. Martínez, comunicación personal, 12 de agosto de 2020).

Se observa en este testimonio otra tensión en cuanto a concepciones divergentes dentro del “elenco” gubernamental relativas al desarrollo nacional, sobre lo cual se profundizará en el próximo capítulo. No obstante esa divergencia, se experimentó entre 2012 y 2015 una fuerte capitalización y expansión de las inversiones de la compañía, las cuales se habían ubicado en un promedio anual de US\$ 2.300 millones en 2008-2011 y pasaron a unos US\$ 5.700 millones entre 2012 y 2015. A su vez, revirtiendo la tendencia declinante precedente, los niveles de extracción aumentaron casi un 19% en esos cuatro años: desde 485 MBOE/d en 2012 a 577 MBOE/d en 2015 (Charvay y Arceo, 1/2/2021). Las reservas también crecieron, aunque más levemente: un aumento de casi 7% en gas natural y alrededor de 3% en petróleo entre 2013 y 2015. Todo ello dio lugar también a un importante desarrollo socioeconómico en las principales provincias hidrocarburíferas (Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Mendoza) en términos de creación de empresas y empleos ligados a la actividad extractiva: en relación a este último punto, se crearon entre 2012 y 2014 unos 17.437 puestos de trabajo en las esas primeras provincias, que representaron un 35% del empleo neto creado a nivel nacional (Schorr et al, 2015).

Este *giro productivista* llevó a YPF a incrementar fuertemente su participación en los niveles de actividad del circuito, entre 2012 y 2015, según los datos de la Secretaría de Energía de la Nación: pasó de representar el 35% al 44% en cuanto a la extracción de

petróleo y del 23% al 33% en la de gas natural; en la refinación de crudo, por su parte, tuvo un leve aumento producto de la mayor utilización de la capacidad instalada (del 54% al 56% del total refinado).<sup>157</sup> Sin embargo, los números totales de cada segmento dieron cuenta de que la tendencia decreciente se mantuvo invariable: entre 2012 y 2015 las caídas fueron de un 3,3% para la extracción de petróleo, de un 2,8% en caso del gas y de un cuasi estancamiento en caso de la refinación de crudo (Bilmes, 2017). Ello daba la pauta de que YPF se encontró empujando sola, o con un tímido acompañamiento de las restantes compañías, para superar la delicada situación energética nacional. Sin embargo, no fue sólo YPF: “el resto de las empresas bajaron brutalmente el declino. Venían declinando al 8% y bajaron su nivel drásticamente. Eso permitió recomponer la producción de gas natural a partir de 2014” (N. Arceo, comunicación personal, 27 de septiembre de 2021). No obstante, vuelve a aparecer un contrapunto entre los grupos que disputaban la orientación de la política hidrocarburífera en aquellos tiempos, como se aprecia en la siguiente observación:

Lo que se hizo en ese momento, pensando en que iba a apuntalar o iba a producir un más rápido impacto en la producción de gas y petróleo no convencional fue separar la producción convencional de la no convencional. O sea, yo te pago más siempre y cuando me produzcas más no convencional, el gas de Vaca Muerta, y si te cae el gas viejo, convencional, no me interesa. Entonces, ¿qué hicieron las empresas? El gas convencional sigue cayendo y el gas no convencional aumenta, pero no en los niveles para tapar la caída del convencional, por un lado, si lo medís en cantidad. Ahora, si lo medís en precio, el del gas no convencional es más caro que el del gas convencional. Entonces, en cantidad pierdo y las petroleras ganan porque del gas no convencional, que producen más, reciben más tarifa, más precio, que del gas que producen menos. Entonces se creyó que desatando eso –una utopía, conociendo a los actores–, garantizando para el gas no convencional el precio que querían sin importar lo que sucediese con el gas viejo, iban a aumentar la producción. Sí, la aumentaron, muy poco y sobre todo si lo comparás con los niveles en que cayó el gas viejo, porque tu número final por día, por mes, por semana o por año sigue cayendo. Entonces, lo que tenés que buscar es una solución que abarque las dos cosas, porque muchos dicen que gas convencional –o viejo– no hay más. Mentira, hay más, lo que pasa es que como el precio es menor y el tipo de inversión no es que es mayor, sino que involucra otro tipo de maquinaria, y requiere más mano de obra, no le dan bola. (R. Baratta, comunicación personal, 22 de marzo de 21).

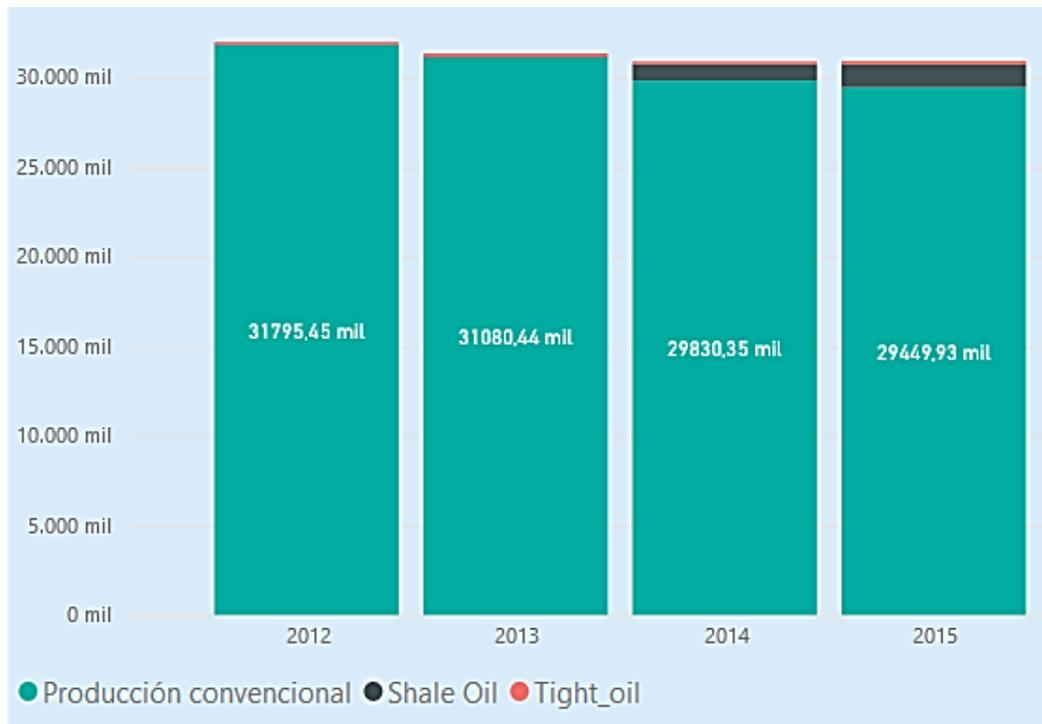
Vale la cita extensa, nuevamente, a raíz de lo significativo que resulta tal testimonio en aras de identificar mayores matices para los números generales acerca del giro productivista de YPF. Para contrastar las declaraciones del ex funcionario con datos

---

<sup>157</sup> Existe una leve diferencia con los valores consignados en el Gráfico N° 4, debido a las distintas formas de estimar y medir los niveles de actividad.

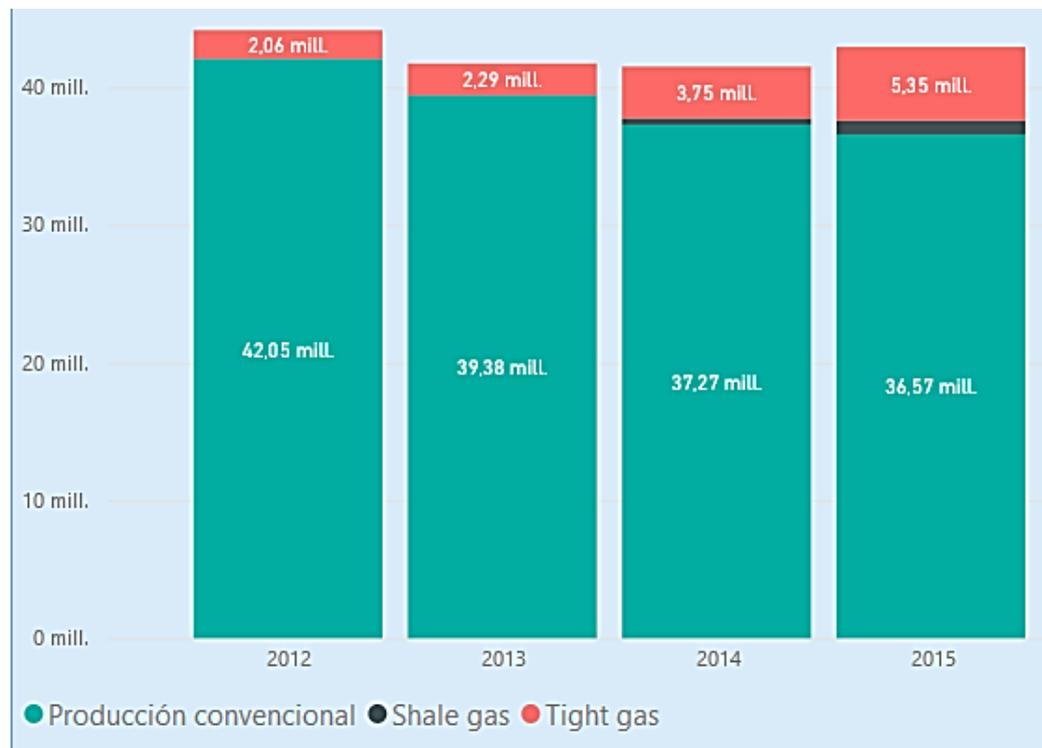
estadísticos, se puede observar en Gráficos N° 16 y 17 los niveles de extracción (“producción”) de petróleo y gas en esos años, respectivamente.

**Gráfico N° 16. Extracción de petróleo según tipo en Argentina, 2012-2015**



Fuente: Secretaría de Energía de la Nación.

**Gráfico N° 17. Extracción de gas natural según tipo en Argentina, 2012-2015**

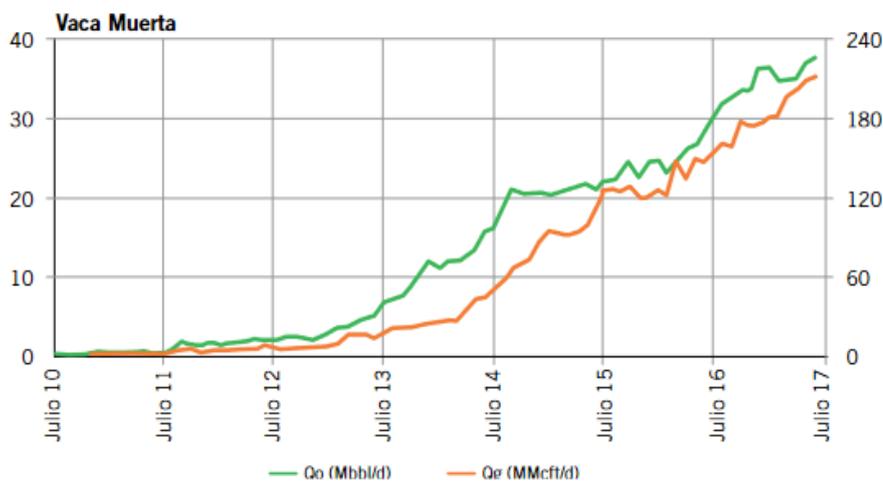


Fuente: Secretaría de Energía de la Nación.

Se aprecia en los gráficos el declino de los hidrocarburos convencionales en los años bajo estudio, aunque, como señala Arceo, se reduce el nivel de la baja, y en los totales generales se llega en 2015 a sostener el nivel en petróleo e incluso volver a subir en el gas. No obstante, juega un papel clave en ello el gas no convencional, en especial, el cual se pagaba mucho mejor que el convencional, como señalaba Baratta.

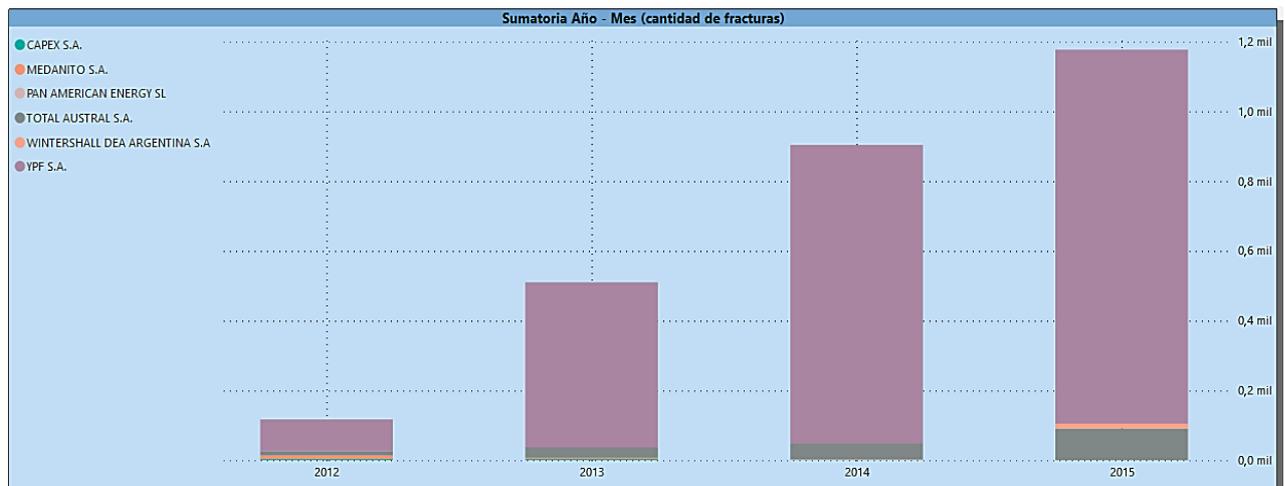
Luego, se puede observar en Gráficos N° 18 y 19 el desarrollo masivo de aquellos HCNC, situados fundamentalmente y como “punta de lanza” en Vaca Muerta:

**Gráfico N° 18. Extracción de petróleo y gas en Vaca Muerta, 2010-2017**



Nota: La curva verde representa la extracción de petróleo (en miles de barriles por día –Mbbbl/d–), en el eje izquierdo, y la curva roja la extracción de gas (en millones de pies cúbicos estándar por día –MMcft/d–), en el derecho. Fuente: Giampaoli y Gagliano (2017).

**Gráfico N° 19. Cantidad de fracturas en Vaca Muerta, 2012-2015**



Fuente: Secretaría de Energía de la Nación.

Se observa en los gráficos el *boom* del desarrollo de Vaca Muerta desde 2013, encabezado por lejos por YPF. La inversión conjunta con Chevron había sido de US\$ 4.700 millones hacia diciembre de 2015, correspondiendo una parte importante a la compañía estadounidense: US\$ 3.400 millones. Entre 2012 y 2015, YPF expandió en Vaca Muerta su producción de petróleo en más de 5.000% y de gas en más de 30.000%. Todo este gran impulso permitió realizar –o acelerar– la denominada “curva de aprendizaje”<sup>158</sup> para volver viable económicamente la formación, lo cual implicaba desafíos complejos y específicos en materia tecno-productiva (Bercovich y Rebossio, 2015).<sup>159</sup>

Según la EIA, el umbral mínimo para tener una idea cierta de la viabilidad de la inversión en un área no convencional era de unos 100 pozos, y en Argentina se había llegado a 300 en 2014. A su vez, de los 25 equipos de perforación que operaban en Vaca Muerta en 2014, 21 trabajaban para YPF –al momento de la renacionalización sólo tenía 4–. De este modo, se logró un salto en eficiencia, a través de diversas técnicas, que se puede apreciar en el tiempo total de perforación y fractura, el cual se ubicaba en 2011 en 43 días para hacer y terminar un pozo vertical, mientras que a fines de 2014 el número había bajado a 24 días (Bercovich y Rebossio, 2015). Ello da cuenta de importantes logros de YPF renacionalizada en su apuesta por superar el déficit energético vía el desarrollo de los HCNC.

No obstante, se señalaba a mediados de 2015 que si bien el desarrollo “a todo motor” de Vaca Muerta estaba generando un movimiento económico inédito en la historia de la provincia de Neuquén –emplazada sobre gran parte de la formación–, no se había alcanzado aún el umbral de rentabilidad, lo cual se calculaba que demoraría unos años más. Impactaba en ello el fuerte desplome del precio internacional del petróleo, en torno a un 50% entre mediados de 2014 y fines de 2015,<sup>160</sup> una variable mucho más crítica para los HCNC que para los convencionales. Señalaba lo siguiente al respecto Nicolás Gadano, quien se desempeñaba en ese entonces como asesor económico de YPF:

---

<sup>158</sup> La curva de aprendizaje en economía refiere al grado de éxito obtenido durante el desarrollo de una nueva actividad en el transcurso del tiempo, representando aumentos de productividad como consecuencia de una mejor forma de hacer las cosas.

<sup>159</sup> “Al inicio se requiere una gran inversión en investigación, lo que implica perforaciones de prueba en muchas locaciones aplicando la mejor combinación de teoría, tecnología y fuerza motriz para que el pozo produzca. Esta evaluación comprende un análisis que va desde la geomecánica del suelo, los fluidos de terminación y fractura hasta el tipo de arena apropiada. Esto se hace probando: perforando y ensayando. Una vez que se ha logrado producir de varios pozos en distintas locaciones puede decirse que se conoce el reservorio y se lo puede explotar, antes de eso se cuenta con una gran probabilidad. Las formaciones de roca madre no son todas iguales” (Matranga y Gutman, 2011: 41). Los grandes números de la actividad se trasladan a sus insumos: desde consumibles (gas, combustible, agua tratada, químicos, arenas de fractura), bienes durables (cañerías, accesorios, equipos mecánicos y de proceso) y hasta recursos humanos (personal calificado y profesionales, tanto en operación como en áreas de diseño).

<sup>160</sup> Véase al respecto el Gráfico N° 2.

Cuando cae [el precio], hay muy poco margen para seguir siendo productivos en *shale*. Vaca Muerta es como una planta de soja en la Antártida... Galuccio siempre dice que Vaca Muerta es como un Coto, y lo contrario a una joyería. Es un negocio de bajos márgenes y mucho volumen, una explotación que sólo tiene sentido en gran escala. [Sin embargo,] por la baja del barril también bajan los costos. No es que no vas a producir (Bercovich y Rebossio, 2015: 420).

Otro factor que dificultaba la rentabilidad del negocio de Vaca Muerta eran los altos costos de los pozos. Hacia 2015, ciertas estimaciones situaban en US\$ 10-12 millones el costo de un pozo no convencional, frente a US\$ 1 millón para un pozo en un yacimiento convencional (Dellatorre, 13/6/2015). Sin embargo, cada compañía buscaba sus propias innovaciones y mejoras en eficiencia para bajar los costos de los pozos en cada yacimiento (con sus particularidades geológicas). En este sentido, según otras estimaciones, entre 2012 y 2015 YPF había logrado bajar los costos de sus pozos en importantes proporciones: para los verticales, de entre US\$ 12-14 a US\$ 6-8 millones, y para los horizontales, de US\$ 25 a US\$ 15 millones (Bercovich y Rebossio, 2015). A su vez, aparece un dato adicional que encarece todavía más a los pozos no convencionales en relación con los convencionales: la vida útil. Existen pozos convencionales que han seguido produciendo durante 50 años, mientras que los no convencionales lo hacían en 3-5 años, con una curva marcadamente decreciente de rendimiento a partir del segundo año, por lo cual mantener el nivel de producción de un área no convencional implica perforar nuevos pozos permanentemente, haciendo más costosa la inversión. Ello daba cuenta del carácter delicado y complejo de la política gubernamental en torno a cómo revertir el déficit energético, además de las implicancias políticas, geopolíticas, socio-ambientales y socio-territoriales de la apuesta por Vaca Muerta, las cuales se abordan en el último capítulo.

Por último, cabe recordar el monopolio tecnológico que detentan las transnacionales prestadoras de servicios hidrocarbúferos, como se ha señalado. En este sentido, la mayor parte de este negocio multimillonario de los HCNC de Vaca Muerta se encontraba concentrado en manos de Schlumberger, Halliburton, Baker Hughes, Weatherford, entre otras (Navazo, 29/4/2015).

### **3.8. Política industrial relativa a YPF y los hidrocarburos**

#### **3.8.1. Diseño y objetivos**

Como se ha planteado previamente (sección 1.2.6.), una arista importante referente a la cuestión de cómo motorizar el desarrollo en un país periférico como Argentina consiste en

la *política industrial*, a tono con el llamado industrializador cepalino. Por ello, se indaga en la política industrial implementada por el último gobierno kirchnerista relativa a YPF y los hidrocarburos. Se trata de una dimensión relevante para comprender resultados, logros y limitaciones de la renacionalización de la petrolera de bandera y su rol en el modelo de desarrollo.

Se ha seleccionado como dos componentes fundamentales de esta política a la mencionada YPF-Tecnología (Y-TEC) y el Programa Sustenta para el Desarrollo Regional, en el marco más general de búsqueda de sustituir importaciones para esta industria y sus rubros conexos (metalmecánico, eléctrico, químico y plástico, entre otros). Presentaremos a continuación, sucintamente, cada una de estas iniciativas, junto con medidas afines, para observar luego algunos de los logros, alcances y limitaciones de la política industrial relativa a YPF y los hidrocarburos.

El Programa Sustenta de YPF se lanzó en agosto de 2012, con el fin de impulsar el crecimiento de proveedores locales de insumos, bienes y servicios de la empresa (es decir, un caso de *encadenamiento hacia atrás*, según el postulado de Hirschman, 1958). Se buscaba fomentar el desarrollo de la productividad, competitividad y calidad de los mismos, a la vez que apoyar la diversificación productiva en los territorios de las cuencas y complejos industriales donde operaba YPF. Se planteó una articulación con tres Ministerios de ese entonces: Economía y Finanzas Públicas, Industria, y Ciencia, Tecnología e Innovación, y se fueron desarrollando varias etapas del Programa, especialmente a raíz de acuerdos establecidos con el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). El gobierno nacional pasó a encargarse, a través del Ministerio de Industria, del liderazgo político-institucional del Programa a nivel federal, articulándolo con las estrategias gubernamentales en materia de industrialización y sustitución de importaciones.

En este marco, se creó el Centro INTI de Investigación y Desarrollo en Petróleo en Chubut, en octubre de 2012, al que se incorporó YPF en carácter de asociado promotor. El Centro, localizado en Comodoro Rivadavia, apunta al logro de investigaciones y desarrollos de tecnología industrial correspondientes al circuito hidrocarburífero, con el propósito de transferir los conocimientos generados al aparato productivo de la cuenca del Golfo San Jorge. Para ello se establecieron asociaciones con la Cámara Argentina de Proveedores de la Industria Petro-Energética, entre otros (De Dicco, 21/10/2013).

Se constituyó en el marco del INTI, a su vez, una Mesa de Desarrollo de Proveedores, con participación de las principales empresas hidrocarburíferas e ideado como ámbito de identificación y seguimiento de posibilidades de desarrollo de proveedores nacionales, con

control cruzado entre Estado, cámaras y empresas demandantes de insumos y bienes de capital. Al año de creación se habían identificado 126 iniciativas con un potencial de sustitución de US\$ 475 millones (Ministerio de Industria, 2014). El ex coordinador del Programa Sustenta de YPF, Marcelo Neuman, ilustra el perfil de este rubro:

Más de cien años de industria petrolera han permitido a la Argentina desarrollar una industria nacional proveedora, que, a pesar de los períodos de desindustrialización, ofrece una variada gama de bienes y servicios. Esta industria está *aggiornada* en las buenas prácticas internacionales y en determinadas actividades, como la recuperación de petróleo en pozos maduros, cuenta con tecnología y conocimientos propios reconocidos a nivel internacional (Neuman, 12/1/2014).

Por otro lado, concerniente a la apuesta clave por los HCNC, señalaba Galuccio los siguientes desafíos para el Programa Sustenta, al momento de su lanzamiento:

Nosotros tenemos un importante desafío no sólo con ingenieros que planean la construcción del pozo, sino con trabajadores y contratistas con equipos de alta tecnología, a fin de reducir los tiempos no productivos por esperas y optimizar las tareas logísticas y de toda la cadena involucrada... La productividad no es sólo un trabajador más rápido, sino objetivos para mejorar los resultados y rendimientos; un factor fundamental es la innovación tecnológica, para hacer las cosas de una manera más inteligente, o con tecnología que en estos programas va a estar a disposición de los empresarios regionales [léase: en referencia a la escala subnacional], con convenios que podremos establecer para el desarrollo de una industria sustentable (Crónica de Comodoro Rivadavia, 16/8/2012).

En torno a este componente tecnológico mencionado, a fines de 2012 se creaba la empresa de base tecnológica YPF-Tecnología S.A., en base a una asociación estratégica entre YPF y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). YPF se encargaría del gerenciamiento, con el 51% del paquete accionario, aportando su personal técnico, infraestructura y equipamiento, y el CONICET, con el restante 49%, aportaría un plantel de investigadores, técnicos y becarios, junto con su red de institutos en todo el país. La original articulación YPF-CONICET buscaba generar una sinergia de conocimientos, experiencias y capacidades de ambas partes, así como potenciar y optimizar el rendimiento del personal y los recursos a disposición. De este modo, se apostaba a que la ciencia argentina concretara su potencial para desarrollar tecnología y, así, crear valor agregado (Dvorkin, 2017). Ello obedece, según Gustavo Bianchi, quien se desempeñara como primer director general de Y-TEC entre 2013 y 2015, a que “Argentina tiene una larga tradición de ciencia e investigación dedicada exclusivamente a ciencia básica... pero muy poca relación con el área tecnológica y la industria” (Revista Petroquímica, 22/10/2013).

Tal desarticulación, propia del carácter periférico y dependiente del país, había sido objeto de reflexión y trabajo, en tanto problemática a resolver, por parte de la escuela de Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Desarrollo (PLACTED) en los años ‘60 y ‘70 del siglo pasado (Hurtado, 2011; Marí, 2018; Carrizo, 2020). Según la lectura que aquí se sostiene, en la experiencia de Y-TEC se puede leer cierta herencia de tal corriente de pensamiento, apuntando a implementar el famoso “triángulo de Sabato”:<sup>161</sup> se buscaba así, desde el *gobierno*, acoplar la *infraestructura científico-tecnológica* (que el kirchnerismo había vigorizado con gran cantidad de recursos) a las demandas de la *estructura productiva*, con el objetivo de potenciar el desarrollo mediante la innovación (Bilmes, 2018b; Ortiz, 2021). Un esquema de ese tipo se aplicaba también por aquellos años en exitosos ejemplos del potencial del Estado empresario y emprendedor argentino en materia espacial, satelital y nuclear (Dvorkin, 2017).<sup>162</sup>

Se le asignó a Y-TEC la misión de brindar soluciones tecnológicas a todo el sector energético, en pos de investigar, desarrollar, producir y comercializar tecnologías, conocimientos, bienes y servicios en el área del petróleo y gas (en sus distintos segmentos, y tanto en HCNC como en yacimientos maduros), y también en energías alternativas (como solar, geotérmica, mareomotriz, biogás, biocombustibles o litio). Sin embargo, su principal función consistía en desarrollar el *know-how*<sup>163</sup> (saber hacer) necesario para explotar los HCNC, objetivo prioritario que ilustraba bien Bianchi:

Tal como Petrobras es líder en la exploración y extracción hidrocarburífera en aguas profundas a través de su Centro de Investigación y Desarrollo, nosotros queremos estar a la vanguardia nacional en el ámbito del *shale gas* y el *shale oil* [...] Apuntamos a ser líderes mundiales en innovación y desarrollo tecnológico dentro del segmento (Revista Petroquímica, 22/10/2013).

---

<sup>161</sup> Se refiere a Jorge Sabato, reconocido ingeniero y tecnólogo, uno de los pioneros del PLACTED (Galante y Marí, 2020). Esa inspiración, a su vez, se ve ilustrada en un pasaje en que Sabato y Botana (2011 [1975]) ejemplifican formas en que podría aplicarse el “triángulo de relaciones científico-tecnológicas” para el caso de la estructura productiva del petróleo, con las dificultades que ello plantearía, y que curiosamente pareciera preanunciar una idea como la de Y-TEC: “[Esas dificultades] no pueden resolverse con soluciones parciales como la puesta en marcha de laboratorios de investigación adscriptos a las empresas estatales. Aunque esta tarea es sumamente importante, la clave del éxito radicaría en la movilización de inteligencias en distintos sectores de la infraestructura científico-tecnológica, motivadas por los objetivos de una política tecnológica con respecto al petróleo” (p. 230).

<sup>162</sup> Son icónicas, en ese sentido, las experiencias de INVAP para el desarrollo de los satélites ARSAT-1, ARSAT-2 y SAOCOM, y de la Comisión Nacional de Energía Atómica, junto con la empresa Nucleoeléctrica Argentina, para la exitosa terminación y puesta en marcha de la Central Atucha-2. Se coordinó y articuló en esos casos a pymes nacionales proveedoras de productos y servicios tecnológicos en los diferentes rubros.

<sup>163</sup> Conjunto de conocimientos técnicos y administrativos que son imprescindibles para llevar a cabo un proceso comercial y que no están protegidos por una patente.

Uno de los roles que debía cumplir el flamante brazo tecnológico de YPF estaba orientado a la realización de actividades de formación, transferencia de conocimientos y prestación de servicios a las pymes proveedores que apostaba a consolidar el Programa Sustenta. Se articulan en este punto dos grandes áreas de intervención de la política industrial, según la clasificación realizada por Lavarello (2017): por un lado, la creación de una infraestructura científico-tecnológica que apuntaba a crear oportunidades y promover la difusión de conocimientos a partir de aprendizajes distribuidos socialmente, sumado a una política que incentivara la generación de capacidades tecnológicas y acelerara los procesos de aprendizaje tecnológico de las firmas.

De este modo, el Programa Sustenta indicaría qué pymes tenían potencialidad, pero no podían pagar un departamento de I+D, quedando excluidas del *know-how* requerido para el desarrollo de productos y servicios que precisaría YPF bajo su nueva gestión. En base al objetivo de venta de productos nacionales de alta calidad, aquí entraba el rol a cumplir por Y-TEC: aportar todo el apoyo tecnológico para que las pymes lanzaran un producto determinado. “Si ese producto es de muy buena calidad, YPF lo va a comprar y al ser de calidad se puede exportar. La pyme tiene como ventaja la compra de su producto e Y-TEC tiene un *royalty* en la venta” (Salvarezza y Bianchi, 2013: 12). De este modo, quedaban planteados algunos de los grandes desafíos en materia de desarrollo y autonomía nacional que podía cumplir la renacionalización de YPF, según la visión de los principales hacedores de aquellas políticas.

Queda mencionar dos medidas adicionales, consideradas de relevancia para la política industrial relativa al circuito hidrocarburífero: la conformación de la Red Nacional de Universidades Petroleras y del Foro de Procura de Petroleras Latinoamericanas. Si bien no se analizará aquí su desempeño, por cuestiones de alcance y extensión de esta investigación, resultan importantes medidas para señalar en este marco. La primera se conformó en agosto de 2013, entre el Ministerio de Educación y la Fundación YPF (“brazo social” de la compañía). El objetivo consistía en fortalecer el desarrollo de la industria hidrocarburífera nacional con aportes académicos, de investigaciones científicas y con la formación de profesionales.<sup>164</sup> Como se ha señalado previamente (sección 2.4.4), Argentina cuenta con importantes capacidades CyT, aunque con bajo vínculo con el sector productivo. En ese marco, se apostaba a una concepción de la educación articulada con el desarrollo nacional y

---

<sup>164</sup> La Red fue integrada por las siguientes instituciones: Universidades Nacionales de Florencio Varela (“Arturo Jauretche”), Buenos Aires, Catamarca, Comahue, Cuyo, Jujuy, La Plata, Patagonia Austral, Patagonia “San Juan Bosco”, Rosario, Salta, San Juan, Universidad Tecnológica Nacional e Instituto Tecnológico de Buenos Aires.

del conocimiento como algo aplicado/aplicable, insumo clave del valor agregado en la industria (RedVitec, s.f.). En este marco, se buscaba compartir recursos de diverso tipo.

Por último, el Foro de Procura de Petroleras Latinoamericanas (GPL 10) se creó a mediados de 2014, a instancias de la iniciativa de YPF y el Ministerio de Industria, como un espacio de coordinación e integración de las políticas de compras y contrataciones de las principales operadoras hidrocarburíferas de la región bajo conducción estatal. Se concebía que la demanda industrial efectiva y coordinada de las petroleras latinoamericanas podría ampliar los márgenes de desarrollo industrial regional, con eje en la actividad metalmecánica, caracterizada por altos estándares de calidad requeridos. Se apostaba, en tal marco, a una creciente interacción entre las industrias de la región, pudiendo coordinar inversiones y transferencia de tecnología, a la vez que estableciendo un entramado de complejidad incremental, basada en las capacidades nacionales y las proyecciones de consumo regional. Se trató, en fin, de un relevante instrumento de integración regional en materia energética, especialmente focalizado en el rubro de proveedores de la industria hidrocarburífera (es por ello que aparece señalado en el reporte anual del Programa Sustenta –Ministerio de Industria, 2015–).<sup>165</sup>

### 3.8.2. Resultados: alcances y limitaciones

Para finalizar este capítulo, resta analizar en este punto los principales resultados que tuvo la política industrial relativa a la renacionalizada YPF y el circuito hidrocarburífero en materia de desarrollo de proveedores, sustitución de importaciones y desarrollo tecnológico. Como se ha mencionado ya, nos focalizaremos para ello en el Programa Sustenta e Y-TEC.

En primer lugar, según releva el estudio de la CEPAL, en base a datos contables de YPF y entrevistas a proveedores de la compañía, se pudo apreciar un cambio en la relación entre la compañía y sus proveedores desde la renacionalización de la compañía (Schorr et al., 2015). Se estrecharon estas interacciones, fuera mediante la incorporación de nuevos proveedores o el aumento de vínculos precedentes, a la par que aumentaban los flujos de inversión. Ello se daba en el marco de un desplazamiento de la “gerencia financiera” por parte de la “gerencia productiva” que caracterizó a YPF en su nueva etapa, con respecto a la precedente bajo gestión de Repsol. Según esta investigación, entre 2013 y 2015 el Programa

---

<sup>165</sup> Liderado por YPF y la petrolera estatal mexicana, Pemex, el Foro contó con la participación de la boliviana YPFB, la ecuatoriana Petroamazonas, la colombiana Ecopetrol, la venezolana PDVSA, la brasileña Petrobras, la chilena Enap y la uruguaya ANCAP, junto con diversos actores de la industria hidrocarburífera.

Sustenta implicó inversiones por casi US\$ 50 millones, con una elevada concentración en baterías de tanques para *shale*, con el 45% del total.<sup>166</sup>

En las sucesivas etapas del Programa se efectuó un relevamiento, diagnóstico y elaboración de planes de trabajo para empresas (pymes familiares, en su gran mayoría)<sup>167</sup> pertenecientes a diversas regiones del circuito hidrocarburífero: las cuencas del Golfo San Jorge, Neuquina y Cuyana, y los complejos industriales de La Plata, Luján de Cuyo y Plaza Huinul. Al respecto, en abril de 2015 se presentaban los siguientes datos como balance.

**Gráfico N° 20. Principales indicadores y magnitudes del Programa Sustenta**



Nota: MUSD equivale a millones de dólares estadounidenses. Fuente: YPF (2015).

Como señala Comotto (2020), Sustenta tuvo un alcance considerable en relación al universo total de proveedores (de alrededor del 30%), aunque un poco menos relevante considerando el universo de proveedores específicos de YPF (aproximadamente de 10%), y cercano a las estimaciones iniciales de la compañía para el diseño del Programa. En torno al alcance territorial, resulta marcado aquí el predominio de las empresas radicadas en las zonas más industrializadas y que detentan mayores capacidades innovativas y tecnológicas:<sup>168</sup> cerca

<sup>166</sup> Otras actividades consisten en alquiler de herramientas para perforación, terminación y reparación de pozos de petróleo y gas; servicios de soldadura, montaje industrial, reparación y calibración de equipos y movimiento de suelos (De Dicco, 21/10/2013).

<sup>167</sup> Se trata de empresas intensivas en tecnología cuyos titulares, de una manera u otra, han estado vinculados a la industria petrolera, ya sea como trabajadores asalariados o, como en el caso particular de una de las compañías, como investigadores de los laboratorios que YPF poseía en Florencio Varela (Schorr et al., 2015).

<sup>168</sup> Véase al respecto el Mapa N° 3.

del 35% de los 306 casos de aprendizaje que mapea la autora fueron protagonizados en Capital Federal, Gran Buenos Aires o en el interior de esta provincia.

Un proyecto que corría a la par de lo anterior, luego, consistía en producir localmente un insumo crítico para los HCNC: las arenas de fractura. Estas provenían de Brasil, China y EUA, representando alrededor de un 30% de los costos monetarios de la hidrofractura (Ferrante y Giuliani, 2014). Se buscaba, pues, sustituir importaciones por aproximadamente US\$ 400 millones, para lo cual se buscó extraer este recurso desde una cantera al este de Chubut, adquirida por una subsidiaria de YPF (Compañía de Inversiones Mineras Sociedad Anónima), para trasladar hacia Vaca Muerta alrededor de un millón de toneladas anuales de arena, mediante una compleja red de infraestructura vial, ferroviaria y marítima.<sup>169</sup>

Sin embargo, aparecieron también importantes limitaciones para las metas planteadas. En primer lugar, según se desprende del estudio de Schorr et al. (2015), el monto de los recursos asignados al Programa fue menor en relación con los gastos totales de YPF (US\$ 49 millones frente a US\$ 2.800 de inversión total de la empresa –promedio anual entre 2012 y 2014–), a la par que esa inversión se vio canalizada por tres transnacionales líderes en las nuevas tecnologías de perforación: Schlumberger, Weatherford y Halliburton, con poco más del 20% del total cada una de ellas. Justamente, en un informe anual del Programa Sustenta (III etapa), de 2015, se advierte que el volumen de sustitución de importaciones logrado se dio a través de iniciativas propias de YPF y de la gestión conjunta con las principales contratistas, esto es, aquellas tres empresas mencionadas (Ministerio de Industria, 2015). Sin embargo, el mismo informe da cuenta de la escasa predisposición de varias de estas compañías para la colaboración con el programa estatal, sin abrir información considerada confidencial (o brindando la misma en forma parcial), y subsistiendo reticencias a abandonar las compras intercorporativas como “técnica natural” de abastecimiento de bienes y servicios. En otros casos, la predisposición fue buena, pero con avances modestos en torno a ciertos objetivos pautados en conjunto con las autoridades públicas, avanzando en sustitución de productos de “baja criticidad” o sin dar lugar a la intervención pública en los planes corporativos. Señala el informe gubernamental diversas problemáticas que dificultaron el avance en materia de sustitución de importaciones del Programa, tales como:

- Dificultad para acceder a la información necesaria para la estimación de la demanda de bienes, la cual resulta indispensable al momento de poder avanzar sobre evaluaciones económicas con proveedores (escala);

---

<sup>169</sup> También el Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA) buscaba reemplazar esas arenas de fractura y producirlas localmente, en favor de convenios entablados con distintas empresas del sector.

- En particular se carece de un reporte de importaciones de materiales o equipos a nivel “marca, modelo y cantidad”. Esto resulta una problemática ya que la descripción de las posiciones arancelarias no permite identificar a nivel de producto la factibilidad técnica de fabricación local. Esta situación nos lleva a depender de que las contratistas nos hagan una apertura de posiciones arancelarias lo cual no es fácil de obtener o bien no se trata de una fuente objetiva de información;
- Ausencia de especificaciones técnicas de los bienes a sustituir. Se ha advertido que en muchos casos las empresas demandantes de bienes importados no facilitan una descripción adecuada del producto a sustituir, dificultando y demorando el proceso; [...]
- Las empresas contratistas globales han desarrollado su propia ingeniería y tecnología de equipos con el fin de optimizar la rentabilidad de sus negocios. Esta estrategia atenta contra la efectiva transferencia tecnológica y el desarrollo de proveedores locales;
- A nivel sectorial se observa una falta de planificación operativa que impacta negativamente en la determinación de plazos de aprovisionamiento de equipos, perjudicando el desarrollo de fabricación local;
- Ausencia de articulación con la Secretaría de Comercio Exterior a los fines del Programa;
- Falta de instrumentación de herramientas de control que permitan validar la ejecución de los planes de sustitución de las contratistas (Ministerio de Industria, 2015: 225).

Se trataba de un ítem clave la cuestión de cómo poder sustituir importaciones necesarias para el desarrollo de los HCNC. Las importaciones de bienes de capital en el sector de petróleo y gas se habían multiplicado más que por seis veces entre 2010 y 2014, producto de la inversión creciente posterior a la renacionalización de YPF, con un marcado papel de las importaciones temporales<sup>170</sup> en particular, las cuales se multiplicaron por 20 en ese mismo lapso (concentradas estas últimas en equipos de perforación y sondeo, unidades de bombeo, equipos hidráulicos, entre otros productos). Al respecto de estas cuestiones, se ha señalado que el principal obstáculo era de escala, y que se estaba en la senda de desarrollo de la cadena de proveedores:

Argentina no produce equipos de perforación, menos en no convencionales, pero difícilmente va a producir eso con un nivel de 100 pozos por año. Hay un problema de escala en la transferencia de tecnología. Todo proceso de desarrollo genera desarrollo de la cadena de proveedores y transferencia de tecnología en donde se contrata empresas transnacionales que traen los equipos pero las nacionales empiezan a internalizar esa tecnología. Hasta que tengamos un desarrollo masivo de Vaca Muerta, no vamos a tener escala para un desarrollo global y profundo de la cadena de

---

<sup>170</sup> “La utilización de regímenes de importación temporal es una de las características distintivas de este sector en todo el mundo. Son pocas las empresas que tienen el know how para dar este tipo de servicios y su presencia es global. De modo que los equipos suelen ser movilizados de un país a otro de acuerdo a las necesidades operativas de las compañías” (Ministerio de Industria, 2015: 229).

proveedores, falta volumen. Estados Unidos mete 50 pozos más por año que Argentina.<sup>171</sup> Con lo cual es muy difícil desarrollar una cadena de proveedores con una escala 50 veces menor (N. Arceo, comunicación personal, 27 de septiembre de 2021).

De este modo, según la concepción del equipo que diseñó las políticas hidrocarburíferas, el desarrollo masivo permitiría el salto en escala para lograr el desarrollo de proveedores y la transferencia de tecnología. Se consideraba que se estaba en esa senda, mediante la gran inversión de YPF, Chevron y otras transnacionales, y que el sostenimiento de ese rumbo permitiría en el mediano plazo alcanzar la escala necesaria. En ese proceso, las transnacionales de servicios representaban un medio para tal fin.

Por otro lado, sin embargo, aparece otro factor explicativo sobre limitaciones de la apuesta por el desarrollo de proveedores en el testimonio del entonces Director Nacional de Industria de la Nación, asignando las mismas a una posible lealtad del entonces CEO<sup>172</sup> de YPF para con su anterior empresa, la mayor compañía del rubro:<sup>173</sup>

En efecto, la política de desarrollo de proveedores que el Estado a través de los Ministerios de Economía y de Industria llevó en esos 3 años a la práctica, no tuvo los efectos que podría haber alcanzado. Y ello no aconteció por el bajo presupuesto del programa Sustenta, sino fundamentalmente por la decisión al interior de YPF de privilegiar a sus proveedores habituales que en muchos casos están ligados a la importación. Es muy fácil demostrar cómo una mirada más integral hacia el desarrollo de proveedores locales generaba, en el mediano plazo, mayores niveles de empleo y fuerte ahorro de divisas, aunque en moneda nacional ciertos costos pudieran verse incrementados en la coyuntura. La línea gerencial operativa de YPF no fue alterada. El plan de YPF fue en todo caso más un resultado de lo que Schlumberger necesitaba de YPF que lo que la Nación necesitaba. (M. Sosa, comunicación personal, 5 de agosto de 2020).

En favor de esta última hipótesis, se pueden recuperar ciertos datos que presentan Bercovich y Rebossio (2015) al respecto del crecimiento exponencial que tuvo en el país la compañía líder global en servicios hidrocarburíferos: en ese entonces, YPF generaba

---

<sup>171</sup> “Si se compara Vaca Muerta con una de las más rendidoras formaciones de esquisto de Estados Unidos, Eagle Ford, se descubre que la roca neuquina tenía en 2014 unos 300 pozos en producción, frente a los 5.500 de la norteamericana. La extracción de gas en la formación texana alcanzaba los 2.900 millones de pies cúbicos por día, frente a 50 millones de la argentina. En petróleo la brecha era de 838 millones de barriles, contra 15 millones. En Eagle Ford, los primeros desarrollos masivos comenzaron en 2009. En Vaca Muerta, 5 años después” (Bercovich y Rebossio, 2015: 450).

<sup>172</sup> El término anglosajón CEO refiere a *Chief Executive Officer*, término que equivale a director ejecutivo, máximo responsable de una empresa.

<sup>173</sup> Recuérdesse que Galuccio había sido un alto directivo de Schlumberger a nivel mundial, empresa adonde volvió en 2017 para unirse a su directorio global como miembro independiente del consejo de administración.

“alrededor de tres cuartos de la facturación de Schlumberger en Argentina. También se convirtió en un cliente importante a nivel sudamericano” (p. 236).

Sea como fuera, se puede observar también la concepción de Galuccio sobre el desarrollo de proveedores nacionales a través de sus propias declaraciones: en una entrevista realizada en *Global Business Reports. Argentina Oil & Gas 2015*, este afirmaba que Sustenta no promovía “una política absolutista, nacionalista”, sino “cuando tiene sentido”, remarcando que el objetivo principal de YPF no era estimular la industria local sino producir petróleo y gas (citado en Comotto, 2020). Por ello, como señala esta autora, “su interés en el desarrollo de proveedores parece radicar más en una necesidad operativa, que en una función inherente a la compañía o en una decisión de política pública, enmarcada en un proyecto industrializador” (p. 228). Se alejaba, así, “a la YPF corporatizada y neo-tecnocrática de la mosconiana”, con su rol de penetración material del Estado en el territorio, mejoramiento de las condiciones de vida en las zonas más inhóspitas del país y contribución al desarrollo tecnológico (Comotto, 2020: 228).

En otro orden, también Lavarello y Sarabia (2015) dan cuenta de esa “vocación importadora” dentro de YPF que señala Sosa, importante obstáculo para la meta del desarrollo de proveedores locales. Si bien a raíz de la renacionalización de la compañía se dio un fuerte impulso para la compra pública, una herramienta potencial de la política industrial, aparecieron diversos “cuellos de botella” organizacionales en las oficinas operativas de YPF. En este sentido, existieron diferentes criterios entre quienes decidían las contrataciones a nivel de gerencia productiva general y los usuarios técnicos finales. A su vez, debido a problemas de falta de planificación de los requerimientos a los proveedores se dificultó el logro de la escala y aumentaron los costos, ante lo cual se optó por soluciones importadas de equipamiento y tecnologías.<sup>174</sup> Ello obedece a lo que la literatura económica define como un patrón de dependencia condicionado por el pasado (*path dependency*) en las prácticas de contratación de las instancias operativas de YPF, las que están asociadas a que los productos importados ya están testeados y son conocidos, la existencia de aceitados vínculos históricos con ciertos proveedores, entre otros factores de índole social y cultural.<sup>175</sup>

---

<sup>174</sup> El estudio de Schorr et al. (2015) identificó, en base a una estimación sobre bienes que el país compra en el exterior y que, a la vez, fabrica localmente y exporta, que las industrias proveedoras del sector hidrocarburífero tenían un saldo comercial deficitario, que pasó del orden de US\$ -1.705 millones en 2011 a -1.935 en 2013.

<sup>175</sup> Un aspecto complementario atañe a la fragmentación de la contratación, que debilita el poder de negociación frente a las transnacionales de servicios en la transferencia de *know-how* hacia los proveedores locales. La teoría de *path dependence* se originó en estudios económicos evolucionistas, indagando el papel de los recorridos históricos de instituciones o tecnologías para desarrollarse hacia determinadas orientaciones y no otras, en base a factores que van desde las propiedades estructurales hasta creencias y valores (Cimoli y Porcile, 2009).

A su vez, se advertía una suerte de “sentido común” en los sectores operativos de YPF acerca de una supuesta ineficiencia de las empresas locales, fundamentalmente en tres aspectos: precios, escala y tiempos de entrega de productos y servicios (Schorr et al., 2015). Por todo ello, se vio limitada la posibilidad de incrementar la escala local y generar nuevas capacidades tecnológicas en la red de proveedores locales, en tanto estos quedaron acotados a aspectos periféricos de la tecnología transferida y su participación quedaba subordinada a los parámetros técnicos establecidos por las grandes transnacionales de servicios hidrocarburíferos. En síntesis, aparecen un conjunto de factores explicativos, como el bajo presupuesto, la “dependencia de sendero”, cuestiones de escala y elementos culturales, que abonan a la comprensión de los obstáculos y limitaciones que encontró la meta de desarrollo de proveedores locales de YPF.

Por otro lado, acerca del andamiaje entre empresas transnacionales, la tecnología necesaria para los HCNC y la YPF renacionalizada, señala el ex presidente del INTI:

La novedad, lo disruptivo, lo que realmente permitía imaginar un salto hacia la liberación incluso económica, con la generación de divisas impensadas, era en el imaginario colectivo el *fracking*. YPF tenía alguna experiencia, técnicos nacionales también la tenían, pero allí hay, como en toda actividad más concentrada del mundo central, algunos misterios falsos –llamémosle así–: tecnologías cerradas, paquetes que se utilizan de una manera muy confidencial, que obligan permanentemente a convenios, y en la medida que el gerente general de YPF pertenecía a una de las empresas líderes del sector, es razonable que haya contratado al mundo que conocía y también que hayan sometido a YPF a esa dependencia de los paquetes tecnológicos privados. Se dijo que aquí no iba a haber problema, porque no había posibilidad de que se contaminara el agua con el trabajo de *fracking*, como pasó en Canadá o en Estados Unidos. La verdad que no lo sabemos, no hay auditores externos suficientemente solventes, nunca se construyó un esquema de auditoría independiente. Asocio una cosa con la otra porque la secrecía en la disponibilidad de tecnología lleva al gran capital, y esa secrecía sirve además para proteger a ese gran capital respecto de posibles daños ambientales, porque realmente siempre puedo decir que no hizo lo que hizo o que no conoce el origen de las cosas, si es que no hay forma de controlarlo. (E. Martínez, comunicación personal, 12 de agosto de 2020).

En torno a este testimonio, se puede observar la medida en que las transnacionales de servicios hidrocarburíferos concentran la Investigación y Desarrollo (I+D) en la industria: estas empresas se encuentran a la cabeza del ranking de intensidad en I+D (calculada sobre sus ventas): Schlumberger (2,6%), Halliburton (2%), Weatherford (1,7%) y Baker Hughes (1,7%), sobre la base de enormes magnitudes de inversión, ventas y empleados (Aggio et al., 2017). El protagonismo creciente en el cambio técnico por parte de estos actores se remonta a mediados de los años ‘70 y especialmente desde los años ‘90, a raíz de las crisis del petróleo,

la instauración del paradigma de acumulación flexible del capitalismo y los desafíos tecnológicos de la industria ligados a la expansión de la frontera hidrocarburífera hacia los HCNC y fuentes *offshore*, ante el agotamiento de los yacimientos convencionales en muchos lugares del mundo. Ello ha ido de la mano, de acuerdo con el creciente rol de la propiedad intelectual en el capitalismo contemporáneo, con el patentamiento exponencial de nuevas tecnologías asociadas específicamente a los HCNC ante la Oficina de Patentes y Marcas de EUA (USPTO por sus siglas en inglés).<sup>176</sup>

Como señalan Aggio et al. (2017), en la adaptación de estas tecnologías para la geología de los yacimientos de HCNC argentinos no se habían desarrollado programas significativos de I+D en el país, sino que se ofrecían casi “llave en mano” desarrollos provenientes de las casas matrices de estas compañías. A la par, en las asociaciones de explotación conjunta entre YPF y operadores extranjeros (como el mismo Chevron, Dow y Petronas), no se habían realizado programas de desarrollos tecnológicos conjuntos. Para dimensionar la diferencia de capacidades, se puede observar que la inversión en I+D de YPF se ubicó entre el 0,09% y el 0,15% de la facturación entre 2012 y 2014, lo cual representa entre un tercio y la mitad del promedio de las principales operadoras transnacionales, que se encontraba en 0,3%.

En todo este marco vuelve a aparecer la importancia estratégica de Y-TEC, pudiendo motorizar el desarrollo local de capacidades y eventualmente también tecnologías autónomas, así como conocimientos: tanto el *know-how*, o saber cómo, como el *know-why*, o saber por qué, de los procesos y productos, técnicas y tecnologías.<sup>177</sup> Señala al respecto un destacado ingeniero que fue designado en 2020 como presidente del directorio de la compañía:

---

<sup>176</sup> Estas comprenden tanto mejoras logísticas para bajar tiempos en la perforación de pozos como innovaciones tecnológicas para perfeccionar las fracturaciones hidráulicas, recuperando mayores volúmenes de hidrocarburos.

<sup>177</sup> Se puede mencionar, a la par, un eje clave del PLACTED, la corriente de ideas en que se entroncaba esta apuesta, que puede ser de utilidad como desafío para conciliar desarrollo y autonomía nacional en cuanto a los HCNC: la *desagregación del paquete tecnológico*. Según la información que se ha logrado recabar, representa una vía inexplorada en el período bajo estudio, y que podría constituir una buena forma de impulsar la creación local de capacidades tecnológicas y productivas, a la par que sustituir importaciones y, así, ahorrar divisas. Ello consiste en desarticular, descomponer o abrir el conjunto de documentos, derechos de propiedad, actividades, soluciones de gestión y modelos necesarios para lograr que una cierta tecnología se transforme en un producto, proceso o servicio comercializable o transferible (Naranjo Silva y Salvador Jiménez, 2018). La desagregación, a su vez, facilita clasificar la tecnología en medular y periférica, con el objeto de mejorar el poder de negociación de los adquirientes, generar demanda de servicios o bienes nacionales y ayudar al proceso de difusión y asimilación (Aguirre, 2000, citado en Marí, 2018). De este modo, el país podría importar solamente los elementos indispensables y aportar localmente los que conoce o puede desarrollar, a través de iniciativas como el Programa Sustenta o Y-TEC para el caso bajo estudio. A la par, podría primar, bajo una mirada de este tipo, la capacidad de decisión propia para seleccionar tecnologías y decidir proyectos de inversión con un *mix* de compra o copia (ingeniería reversa) del exterior, generación de tecnologías propias e integración de componentes nacionales (Dvorkin, 2017).

Toda la apuesta de YPF (e Y-TEC es una herramienta en esto) es meter más tecnología en la explotación petrolera, con la recuperación secundaria y terciaria, y en Vaca Muerta en particular, para hacer más sustentable el procedimiento. El gran desafío es el *shale*. El rol de Y-TEC es aportar tecnología.<sup>178</sup> Todo lo que hace a bajar el costo y aumentar la productividad del *shale* es un tema fundamental. Una cosa que hizo YPF y donde colaboró Y-TEC es el poder usar arenas de fractura nacionales. No es toda la producción la que se usa así, porque no alcanzan. Se siguen importando arenas naturales y sintéticas de China, pero sería muy importante poder sacarse la arena de encima o usar una nacional. (E. Dvorkin, comunicación personal, 10 de agosto de 2020).

Finalizando ya este recorrido, basta dar cuenta de algunos logros y obstáculos que tuvo la flamante Y-TEC. Una presentación ante el Congreso de la Sociedad de Ingenieros del Petróleo del entonces director general de la empresa en 2015 señalaba los siguientes resultados alcanzados hasta entonces:

**Gráfico N° 21. Principales indicadores y magnitudes de Y-TEC**



Fuente: Bianchi (2015).

<sup>178</sup> Ahonda el autor en un artículo posterior en una serie de innovaciones tecnológicas de Y-TEC (ya desarrolladas o en proceso), referidas tanto a diferentes segmentos del sector hidrocarbúrico (HCNC en especial) como en materia de biofertilizantes, revegetación, hidrógeno y litio (Dvorkin, 2021). Según su planteo, estas ejemplifican lo que se puede calificar como un *estilo tecnológico autónomo*, concatenando la participación del Estado, de las pymes y del sistema nacional de ciencia y tecnología, a la par que impulsando una *sustitución inteligente de importaciones*. Nos limitamos a sólo mencionar este punto por exceder el recorte temporal de esta investigación.

Se trató de una gran apuesta gubernamental en materia tecno-científica, en general, con importante potencial en materia industrial, energética y en otros rubros. La gran relevancia que comportó este emprendimiento se aprecia también en su nueva sede, “de vanguardia” y mayor centro de investigación aplicada del país, según sus propulsores. El complejo, ideado desde los inicios de Y-TEC, se encuentra operativo desde mediados de 2016 y está emplazado frente a la refinería de La Plata, en la localidad de Berisso –polo industrial de la provincia de Buenos Aires–. Sobre las razones que motivaron esa ubicación de la empresa de base tecnológica, señala lo siguiente el entonces presidente del CONICET y miembro del directorio de la compañía:

El CTA de YPF<sup>179</sup> ya estaba radicado ahí, en Berisso. Y hay una gran potencialidad: toda el área del Gran La Plata tiene aproximadamente 14 investigadores por 1000 habitantes de población económicamente activa, es impresionante, un número altísimo, como el de Israel. La Ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, tiene 9... Son 6 ó 7 mil investigadores (en sentido amplio, incluyendo becarios), de toda dependencia y nivel, según cálculos que hacíamos. Entonces, eso le permite a Y-TEC aprovechar todo ese potencial, sumado a la estructura de los 29 institutos que tiene el CONICET en la zona y la Universidad Nacional de La Plata, asociándose con todo ese soporte... [Por otro lado] es muy temprano para evaluar el modelo Y-TEC. Este país es muy pendular. Fijate que INVAP tiene 40 años de recorrido para haber podido consolidarse, tener proyectos que lleguen al mercado, licitaciones internacionales, etc. (R. Salvarezza, comunicación personal, 3 de octubre de 2019).

En esa línea de desarrollar articulaciones con instituciones científico-tecnológicas del país, y según se ha podido rastrear, se desarrollaron diversas políticas tendientes a convocar investigadores, mediante financiamiento de proyectos de investigación orientados y diversas becas otorgadas por la Fundación YPF en conjunto con programas estatales. También se llevaron a cabo convocatorias a investigadores del CONICET para integrarse en proyectos de I+D de Y-TEC, la cual pasaría a funcionar como una Unidad de Vinculación del organismo estatal. Sobre este punto alertaba el mismo ex funcionario un problema persistente: si bien estos investigadores del CONICET estaban bajo el modelo de evaluación por Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social, es decir, por proyecto y no por *papers*, existían tensiones a raíz de que la Comisión de Tecnología del organismo “les decía que tenían que publicar” –en publicaciones científicas de las diferentes áreas– (R. Salvarezza, comunicación personal, 3 de octubre de 2019). Ello expresa la pervivencia de una lógica científicista en la cultura evaluativa del complejo científico-tecnológico nacional, que permeaba e incidía sobre la

---

<sup>179</sup> Se refiere al Centro de Tecnología Aplicada, creado a mediados de los años '90, luego de la disolución de los “Laboratorios de Florencio Varela” bajo la gestión de José Estenssoro en YPF.

misma Y-TEC, de importación y emulación acrítica de un patrón dominante en el sistema científico global: el mentado *publish or perish* –“publicar o perecer”– (Beigel, 2016; Cátedra Libre Ciencia, Política y Sociedad, 2018, 2019).

En fin, como se ha podido observar, la creación de Y-TEC constituyó un relevante hito de la renacionalización híbrida de YPF, expresando la potencialidad del Estado empresario y emprendedor para el desarrollo autónomo. No obstante, se enmarcaba también en el mismo carácter híbrido de la renacionalización de YPF y las tensiones entre orientaciones estratégicas que atravesaron al tercer gobierno kirchnerista, a la par que evidenciaba ciertas características estructurales que limitan la autonomía nacional, como la mentada lógica científicista del complejo científico-tecnológico y universitario del país.

En síntesis, se puede advertir que la política industrial relativa a la petrolera renacionalizada y los hidrocarburos tuvo “luces y sombras”: un conjunto de logros e importantes resultados a la par de limitaciones y obstáculos en la búsqueda por desarrollar proveedores locales y capacidades tecnológicas que permitieran sustituir importaciones a la par que abonar al desarrollo socioeconómico nacional y de mayores márgenes de autonomía en un contexto delicado. No se puede olvidar, no obstante, que 4 años es poco tiempo para evaluar acabadamente el desempeño de una política, como señalaba Salvarezza. Coincidió en ello el ex presidente del INTI:

Las primeras tareas que se le encargaron a los ámbitos científicos y técnicos nacionales eran de muy bajo perfil en la época del ingeniero Galuccio, y me parece que es lo que haría cualquier empresa tratando de probar la capacidad del interlocutor. O sea, esas empresas son muy cuidadosas, no van a contratar un acuerdo clave a alguien que no conocen. Me parece que se estaba en esa etapa, de verificar si el INTI, el CONICET o el que fuera daba respuesta, y no ha transcurrido tiempo suficiente como para que haya una sólida interlocución con ámbitos científicos y técnicos (E. Martínez, comunicación personal, 12 de agosto de 2020).

En el próximo capítulo se ahondará sobre las concepciones encontradas que han aparecido hasta aquí acerca del desarrollo autónomo y el rol de YPF en ello, en una serie de dimensiones que abarcan la estrategia político-económica de gobierno, el modelo empresarial de la petrolera de bandera y el rol de los hidrocarburos.

## Capítulo 4

### Concepciones en pugna

#### 4.1. Introducción

Se abordan aquí una serie de tensiones que subyacían a la renacionalización híbrida de YPF –tanto a lo interno del gobierno como en el campo de fuerzas más amplio en que se sustentaba–, centradas en vías, instrumentos y estrategias para motorizar el desarrollo. A partir de las entrevistas realizadas para esta investigación y de fuentes testimoniales y periodísticas, nos abocamos a identificar y analizar las distintas concepciones, apreciaciones y perspectivas que se advierten en determinados protagonistas de los hechos bajo estudio acerca de un conjunto de controversias que atravesaron a la particular forma de recuperar el control estatal sobre la petrolera de bandera.

El capítulo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se analiza la posición y función de YPF en el devenir del proyecto político kirchnerista y su modelo de desarrollo: se indaga, primero, en la estrategia de “argentinización” de la compañía a través del ingreso de un “burgués nacional”, y luego en la renacionalización híbrida de la empresa, suerte de último episodio del período de radicalización nacional-popular del ciclo kirchnerista, en el marco del desgaste del patrón de acumulación neodesarrollista y las discusiones relativas al modelo de desarrollo. A continuación, se analiza un conjunto de controversias y debates suscitados en torno al modelo empresarial y de gestión adoptado para YPF, prestando atención a las transformaciones de las Compañías Petroleras Nacionales en tiempos de globalización y poniendo el foco en los procesos de corporativización, modernización y profesionalización. Por último, se abordan las distintas concepciones en juego acerca de los hidrocarburos: fueran convencionales o no convencionales, orientados al mercado interno o a la exportación, indagando en el debate acerca de su consideración como recursos estratégicos y/o *commodities* y los impactos que ello tiene en materia de política pública y las estrategias en pos del desarrollo autónomo.

#### 4.2. Estrategia político-económica y rol de YPF

El “modelo de crecimiento con inclusión social” pregonado por el kirchnerismo se había ido configurando en el andar, en el marco del patrón de acumulación neodesarrollista

instaurado a la salida de la convertibilidad, luego de la gran crisis de diciembre de 2001 (Varesi, 2013b; Wainer, 2018). Néstor Kirchner prosiguió un esquema macroeconómico heredado del gobierno de Eduardo Duhalde, sosteniendo incluso al mismo Ministro de Economía, Roberto Lavagna –junto a cerca de la mitad del gabinete de su predecesor–, mientras ejercía fuertes cambios institucionales y de gran carga simbólica que consideraba esenciales para su proyecto político (como lo efectuado en materia de derechos humanos y democratización del Poder Judicial). Se contaba con condiciones favorables para impulsar un nuevo ciclo de crecimiento: amplia capacidad ociosa, precios internacionales crecientes para los productos de exportación, salarios bajos y tipo de cambio alto –producto de la devaluación de 2002–, entre otros factores, combinado en este caso con la inclusión social de las clases subalternas. La energía, en ese marco, se concebía como vector de desarrollo de la industria y del mercado interno. Se ha abordado previamente la tensión entre cambio y continuidad que presentó la política energética neodesarrollista, instituida en 2002, hasta la renacionalización de YPF de 2012, con respecto al paradigma neoliberal precedente.

Se puede leer en testimonios presentados en materiales periodísticos que Néstor Kirchner había querido recuperar YPF ya desde 2006, cuando inició el operativo de argentinización de la compañía (Fernández Blanco y Rafele, 2013).<sup>180</sup> A su vez, según el entonces presidente del Banco Central, Martín Redrado, Kirchner sugirió la posibilidad de comprar la mayoría de la petrolera de bandera con reservas de la institución. Sin embargo, en contraposición a esa afirmación, señala lo siguiente el entonces Jefe de Gabinete, Alberto Fernández: “Néstor tenía la teoría de que había que ir argentinizando YPF. Él no hablaba de estatizar. Si entraba sin poner plata y, además, le daban el *management*, hubiera entrado el Estado” (Fernández Blanco y Rafele, 2013: 161-162). Esto último refiere al modo en que ingresó finalmente a la petrolera el grupo Petersen a la compañía, en 2008, como se vio en el capítulo precedente. En fin, según Bercovich y Rebossio (2015), el grupo de Kicillof sostenía que muchos miembros del gobierno habían pensado en renacionalizar YPF alguna vez, “pero nadie había evaluado su necesidad o su conveniencia” (p. 161).

Ahora bien, detractores del ciclo kirchnerista denunciaban que Néstor Kirchner era el mismo que como gobernador de Santa Cruz había apoyado la privatización de la petrolera de

---

<sup>180</sup> La misma semana en que Evo Morales nacionalizó los hidrocarburos bolivianos, en mayo de aquel año, Kirchner instruyó al Ministro de Planificación Federal, Julio De Vido, para que estudiara un proyecto afín al boliviano, el cual había sido presentado por el cineasta y ex diputado Fernando “Pino” Solanas, conductor del Movimiento por la Recuperación de la Energía Nacional Orientadora (La Nación, 7/5/2006). Solanas se distanciaría fuertemente del gobierno, luego, crearía el Movimiento Proyecto Sur, en 2007, y elaboraría dos películas muy críticas de la orientación seguida en torno a los hidrocarburos desde los años '90 y bajo el kirchnerismo (Solanas, 2011, 2013).

bandera, a inicios de los años '90, en pos de quedarse con las regalías petroleras para el desarrollo de su proyecto y de su grupo (Gómez, 2014). Al respecto de aquellos acontecimientos, señalaba la ex presidenta Cristina Fernández en el acto por el Centenario de la petrolera de bandera una “clara diferenciación de lo que fue el proceso de privatización, del de desnacionalización [...] Esto para que no piensen que los peronistas o los kirchneristas estamos contra todo lo que sea privado y solamente queremos al Estado” (Fernández de Kirchner, 4/6/2022). En efecto, los ex mandatarios acompañaron en su momento la privatización de la petrolera de bandera, en base a lo cual las provincias petroleras de la OFEPHI pasaron a tener participación en la compañía (hasta cerca de un cuarto del total), a la par que denunciaron la venta de YPF a Repsol como expresión de desnacionalización.<sup>181</sup> Se puede observar, así, una postura pragmática, fluctuante en función de las distintas coyunturas, en cuanto a cuáles se consideran como los mejores instrumentos para preservar los intereses nacionales y en torno al rol asignado al Estado en los sectores estratégicos de la economía.

Estos sucintos elementos preliminares son útiles para introducir el análisis respecto a la posición y función de YPF en el modelo de desarrollo kirchnerista, con sus variaciones en función del devenir de la estrategia político-económica adoptada por aquel ciclo de gobiernos. De este modo, se busca comprender mejor la dinámica, vicisitudes, antecedentes, concepciones y tensiones que atravesaron la renacionalización híbrida de YPF. Se retoma para ello lo planteado en el capítulo previo, al respecto de los factores que llevaron a la decisión de recuperar el control sobre YPF y de las tensiones entre orientaciones estratégicas que se advirtieron como trasfondo de esta medida.

#### 4.2.1. Reconponer el Estado, apostar a la burguesía nacional, argentinizar YPF

El primero de los gobiernos kirchneristas, asumido luego de la profunda crisis a todo nivel de 2001-2002, encontró un escenario por demás delicado. Néstor Kirchner tuvo entre

---

<sup>181</sup> Señalaba al respecto la ex presidenta: “la provincia de Santa Cruz, como Mendoza, como Neuquén, había recibido una participación importante con los bonos hidrocarburíferos porque éramos las más productoras. (...) llegamos a tener 3,90/93/ 98 del capital de YPF una sola provincia. Y me acuerdo que nos rotábamos el director entre las provincias y a Néstor se le había puesto en la cabeza (...) que Santa Cruz iba a tener el 5 por ciento para tener un director y poder incidir en las políticas y en las decisiones del directorio. Y bueno, se quedó con lo que había recibido de los bonos hidrocarburíferos y ¿saben qué hizo? Empezó a comprar acciones de YPF en la bolsa de Nueva York. En la bolsa... un monstruo. ¿Y con qué los compraba? Con los dividendos que obtenía como provincia producto de su participación en YPF. Además de lo que le daban los bonos de otras compañías, extranjeras inclusive, que había comprado. Estaba en eso de buscar el 5 por ciento el tipo cuando... ¿qué pasó? En el año '98 (...) ahí se desnacionalizó YPF y las provincias tuvieron que vender sus acreencias porque, si no hubieran quedado absolutamente descapitalizadas. (...) A 44 dólares, aproximadamente, se vendieron y a los dos días estaban a 19. Bueno, moraleja: armó un gran fondo con todo eso (...). Fue la única provincia que guardó la plata, todas las demás se la gastaron. El único que tuvo problemas, por supuesto, fue el que había guardado la guita. Es increíble la República Argentina.” (Fernández de Kirchner, 4/6/2022).

sus primeras tareas reconstruir la legitimidad y capacidades del Estado y sus instituciones, de modo de ampliar su autonomía relativa y sus atributos en la gestión del excedente. Su estrategia político-económica tuvo una inspiración keynesiana, y buscó apoyarse en el bloque productivista del empresariado de origen nacional, el cual había impulsado el nuevo patrón de acumulación neodesarrollista instaurado por el gobierno de Duhalde. Coincidió tal bloque en apostar al MERCOSUR en desmedro del ALCA, en términos de integración regional, y en potenciar un modelo “productivista”, apuntalando el mercado interno y la industria (Bonnet y Piva, 2009; Wainer y Cantamutto, 2013; Merino, 2014a). Así, la gran burguesía industrial adquirió una incipiente hegemonía dentro del bloque en el poder, hasta fines de esa década, aunque se encontraba mucho más extranjerizada que una década atrás (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014).

En materia energética se apostó a recuperar un rol planificador y empresario del Estado, mediante la creación del Plan Energético Nacional y la empresa ENARSA, durante los dos primeros años de gobierno. Señala Varesi (2021) que durante el gobierno de Kirchner se desplegó una estrategia heterogénea consistente en tres acciones estatales diferenciadas: renegociación, reestatización y creación empresarial, en busca de alcanzar tres objetivos: 1) desmantelar los procesos judiciales que muchas empresas privatizadas llevaban adelante en el CIADI –recordemos: tribunal arbitral del Banco Mundial–; 2) evitar un “tarifazo”, para limitar la inflación y mantener el nuevo esquema de precios relativos favorable a la producción de bienes transables; y 3) aumentar la influencia del Estado en determinadas áreas. En tal modelo, las empresas de servicios volvieron paulatinamente a estar sujetas a las prioridades del capital productivo.

No obstante, el centro de la apuesta de la estrategia político-económica estaba puesto en la consolidación de la “burguesía nacional”, vista como un actor que no estaba plenamente constituido sino que debía ser apuntalado, mientras se le otorgaba un lugar de mayor jerarquía al trabajo. Se buscaba reeditar la alianza con los industriales nacionales de los gobiernos peronistas, a mediados de siglo XX, los cuales se caracterizaban por una orientación productiva y por poseer un ciclo de acumulación circunscripto a las fronteras nacionales. Así, en una alianza tripartita con el mismo Estado y los trabajadores, se apostaba a una comunidad de intereses en favor del mercado interno (Baudino, 2017). Recordemos aquí lo que se ha señalado anteriormente respecto de la secuencia de preferencias de los gobiernos kirchneristas: 1) mantener la propiedad privada de empresas y servicios consiguiendo acuerdos de precios y tarifas; 2) introducir en esas empresas grupos de aquella

burguesía nacional, políticamente afines, si el punto 1 fracasaba; 3) nacionalizar las empresas, si el punto 2 fracasaba (Chaia de Bellis, 2021b).

En este marco, se apostó a la “argentinización” de empresas estratégicas del país, en especial del sector energético, reemplazando a transnacionales que las operaban a raíz de las privatizaciones de la década anterior. Se pueden mencionar los siguientes ejemplos de esta estrategia: el ingreso de Pampa Energía en las empresas de energía eléctrica Transener y Edenor, en 2004 y 2005; el ingreso de Electroingeniería en la misma Transener, en 2006, junto con ENARSA; el ingreso del grupo Petersen a YPF y del grupo Chemo en Gas Natural BAN, en 2008; la compra de Petrobras Argentina por el grupo Indalo, en 2010; la compra de Esso por el grupo Bridas, en 2011; el ingreso de Disvol en Edelap, en 2012. En 2006, el líder de Pampa Energía, Marcelo Mindlin, “en franco ascenso fundó la Cámara de Empresarios Argentinos de la Energía (CEADE) –un nombre muy a tono con la bandera kirchnerista–, que presidió” (Fernández Blanco y Rafele, 2013: 352).

Las relaciones con estos empresarios argentinos eran de distinto tipo: en algunos casos más recientes, y en otros de larga data, y de sintonía más o menos fluida. La oposición política al kirchnerismo comenzó a poner el blanco en algunos de estos personajes, denominados peyorativamente como “empresarios K” por sus históricos vínculos con el grupo kirchnerista desde los tiempos de la gobernación de Santa Cruz, en los años ‘90. Sobresalían aquí Cristóbal López, propietario del grupo Indalo y la petrolera Oil M&S, y Lázaro Báez, propietario de Austral Construcciones y las pequeñas petroleras Epsur y Misahar. Estos habían ganado licitaciones de numerosas concesiones petroleras en la provincia de Santa Cruz en 2007, poco antes de que Kirchner dejara la presidencia. En una categoría intermedia se ubicaba Enrique Eskenazi, cuyo grupo, Petersen, ingresó a YPF y pasó a hacerse cargo de su gerenciamiento.<sup>182</sup>

Al indagar en las razones de la proclamada “argentinización” de YPF de 2007-2008, aparece, por el lado del gobierno, una necesidad de contar con un interlocutor directo en la empresa, en lugar de las lejanas autoridades españolas, a la par que traer hacia dentro del país el poder de decisión de la compañía. Para Repsol, por su parte, en el marco de su plan de

---

<sup>182</sup> Enrique Eskenazi inició su carrera empresaria en el grupo Bunge & Born, donde llegó a ser un ejecutivo importante. En 1975 participó de la fundación de la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL), y según Gómez (2014), “desde entonces integra la línea de orientación liberal y conservadora dentro de la UIA” (p. 26). En los años ‘90 fue asesor en la privatización de puertos y ferrocarriles, y se desempeñó como director de numerosos bancos provinciales privatizados, como el Banco Santa Cruz. Según Fernández Blanco y Rafele (2013), el “saneamiento” del déficit de tal banco –administrado previamente por el mismo Lázaro Báez–, le valió a Eskenazi el reconocimiento de Kirchner. Posteriormente, Petersen ganó licitaciones de obras públicas en esa provincia y formó parte del grupo de empresas que dio el salto a todo el país con el pasaje del santacruceño de gobernador a presidente.

desinversión en el país y puesta en venta de acciones de YPF, se trataba de mejorar las relaciones con el gobierno argentino, luego de varios “cortocircuitos”, a la par que obtener un “escudo político” al ceder a un socio local el gerenciamiento de la petrolera (Fernández Blanco y Rafele, 2013). La elección final de Eskenazi fue precedida por reuniones y acercamientos con distintos empresarios por parte de las autoridades de Repsol, como el mismo Cristóbal López y algunos de los hombres de negocios más poderosos del país, como Eduardo Elsztain (IRSA), Jorge Brito (Macro), Eduardo Eurnekian (Corporación América), Hugo Sigman (Chemo), Marcelo Mindlin (Pampa Energía), Carlos Miguens Bemberg (Sociedad Argentina de Energía) y los hermanos Carlos y Alejandro Bulgheroni (Bridas-PAE). Finalmente, según el comunicado del pacto de la misma Repsol, Petersen aparecía como “el socio más idóneo por su experiencia en mercados regulados” (un extracto que retomaría recurrentemente la prensa argentina para su crítica al proyecto kirchnerista) y que conocía bien “el mercado, el tejido económico y empresarial de Argentina” (Repsol-YPF, 21/12/2007).

Llegado este punto, aparecen elementos de interés al respecto de esta apuesta kirchnerista por la burguesía nacional y la argentinización de las empresas estratégicas del Estado en las voces de ciertos protagonistas de la experiencia bajo estudio. En primer lugar, señala lo siguiente el ex Ministro de Planificación Federal, quien concentraba los vínculos con el empresariado –energético, en particular– durante el primer kirchnerismo:

Creo que cuando hay un gobierno con proyecto nacional (auténtico, preciso, propio), hay una parte de la burguesía –algunos empresarios de la construcción, banqueros, industriales– que se alinea. Un gobierno nacional y popular necesita una burguesía nacional como la que tuvo Perón. Su emblema más prístino fue Miguel Miranda, en el primer gobierno de Perón, y luego [José Ber] Gelbard, en el ‘73.<sup>183</sup> Bueno, pero para eso: ¿dónde está la Confederación General Económica hoy?<sup>184</sup> Existe, pero está partida, dividida y operada por estos grandes grupos concentrados. Porque, ¿qué pasa? Clarín y Techint –de alguna manera también las aceiteras–, conforman un mega-oligopolio: tenés el oligopolio de la prensa, el oligopolio de las aceiteras, etc. Y todos son un mega-oligopolio... El monopolio Clarín claramente es el jefe, que además tiene terminales en la Embajada [de Estados Unidos], y si bien hay 500 organizaciones de empresa en donde está agrupada la burguesía nacional, está toda partida, toda dividida y esa división y esa operación la llevan, la impulsan y la

---

<sup>183</sup> Empresario, economista y político, Miranda fue el primer director del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) y presidente del nacionalizado Banco Central, entre 1946 y 1947. Jugó un rol clave en la nacionalización de los ferrocarriles, entre 1946 y 1948 y fue nombrado al frente del flamante Consejo Económico Nacional para la elaboración del Primer Plan Quinquenal (1947-1951). Gelbard, por su parte, fue un importante empresario y político, fundador y primer presidente de la Confederación General Económica, en 1953, y Ministro de Economía entre 1973 y 1974.

<sup>184</sup> La Confederación General Económica fue la institución que aglutinó los intereses de la burguesía nacional y permitió su conformación como sujeto social desde los años '50, agrupando a pequeños y medianos comerciantes, industriales y productores agropecuarios del interior del país (Brennan y Rougier, 2013).

desarrollan los monopolios, encabezados ostensiblemente por Clarín (J. De Vido, comunicación personal, 24 de julio de 2020).

Se aprecia en este testimonio una reivindicación de la apuesta por consolidar una burguesía nacional, estableciendo un paralelismo histórico con el movimiento peronista en el cual se insertaba el kirchnerismo como identidad política específica. Sin embargo, el balance reflexivo del ex ministro, claro está, se realiza años después de la finalización del ciclo kirchnerista, a mediados del cual se produjo el distanciamiento con las dos grandes empresas que nombra: Clarín y Techint. Se trata de actores que habían encabezado el bloque productivista del empresariado entre fines de los años '90 y principios del nuevo siglo, presentándose como parte de la burguesía nacional, apostando al derrumbe de la convertibilidad y a la instauración del nuevo patrón de acumulación neodesarrollista (Merino, 2014a). Luego, fueron parte fundamental de la estrategia argentinizadora del primer kirchnerismo y resultaron dos de los “ganadores” del período neodesarrollista dentro de la cúpula empresaria del país (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014). El grupo Clarín, en particular, había sido un importante portavoz del bloque productivista, a la par que fue aliado y beneficiado por el primer kirchnerismo.<sup>185</sup> Techint, por su parte, proyectó realizar el Gasoducto del Noreste Argentino, en 2003, por más de mil millones de dólares. Si bien el proyecto se frustró con el correr de los años, ello posicionó a Paolo Rocca –quien tenía la mayor fortuna del país y cuarta de Italia, país de origen del grupo– como el empresario más valorado por el gobierno, ejemplo de un “capitalismo serio” (Fernández Blanco y Rafele, 2013: 412). En el próximo apartado se ahondará en las razones que llevaron a la ruptura con una parte importante del empresariado, ante el empeoramiento de las condiciones macroeconómicas y la radicalización nacional-popular del proyecto político del kirchnerismo.

Por otro lado, se aprecian lecturas contrapuestas al respecto de la apuesta kirchnerista por la consolidación de una burguesía nacional en otros dos entrevistados. En primer lugar, señala lo siguiente el ex presidente del INTI:

Yo creo que es una figura política y económica del pasado. Desde la globalización y la diseminación de las corporaciones multinacionales por el mundo, el concepto de burguesía nacional en realidad debe ser reemplazado por un concepto mucho más participativo, que es el concepto de comunidad productiva nacional, al punto tal que es imposible imaginar una burguesía nacional en la Argentina, cuando la gran

---

<sup>185</sup> Kirchner otorgó a Clarín la prórroga de la concesión de todas las licencias de radio y televisión por 15 años, en 2005, y al año siguiente convalidó la fusión entre Cablevisión y Multicanal. Este representó “el negocio más importante en la historia y el de mayor potencial del grupo Clarín” hasta entonces, ya que “Cablevisión fue la ‘gallina de los huevos de oro’ que significó buena parte de los 4 mil millones de pesos que el grupo ganó en los últimos diez años”, según señalan Fernández Blanco y Rafele (2013: 276).

mayoría de los sectores productivos están controlados por corporaciones multinacionales. Hasta la Unión Industrial Argentina ha perdido absolutamente relevancia como factor de poder, teniendo en cuenta que las empresas multinacionales mandan allí gerentes de relaciones institucionales –si mandan; en general no participan activamente allí–. En consecuencia, los que quedan manejando la UIA son empresarios que tienen muy poca relevancia al interior de su sector industrial, como las curtiembres o industrias similares, que se han desnacionalizado de tal modo, que no es válido hablar de burguesía nacional, por supuesto en tiempo presente, y ni siquiera como perspectiva. (E. Martínez, comunicación personal, 12 de agosto de 2020).

En segundo lugar, expresa lo siguiente quien se desempeñara como Director del Centro de Investigación Industrial de Tenaris-Siderca (grupo Techint) entre 1995 y 2007, y fuera designado presidente de YPF-Tecnología en 2020:

Néstor y Cristina trataron muchas veces de inventar a la burguesía nacional. Como lo de Eskenazi, o lo de los Rocca en Techint. El sueño de ellos fue crear una burguesía nacional, pero eso no anda, no anduvo. Por un montón de motivos esa burguesía no existió ni existe. Existen empresas nacionales, cada vez menos si vas a ser estricto. Una empresa nacional es la que pone “todos los huevos en la canasta” de Argentina y no tiene opciones alternativas. Vos creeme que aun una pyme de diez tipos tiene un teléfono en Miami o Uruguay para poder triangular dinero... Esa burguesía nacional existió en las pymes de antes, las viejas pymes. Pero en este momento yo creo que se trata de que a través de un proceso político importante, un proceso de sustitución de importaciones, el Estado regule, vigile y sea un Estado empresario. Es decir, la única burguesía nacional que tenemos es el Estado, que no puede hacer todo, pero sí puede ser el eje... Yo creo que va a haber una burguesía nacional formada por las pymes cuando nosotros los disciplinemos, cuando digamos “mirá, las reglas de juego son estas. Vos hoy estás usando reglas de juego que no son válidas”. No todos, pero sí una gran mayoría. “Vamos a empezar de nuevo, te pongo reglas de juego y después de ahí vemos”. Si vos hoy me decís: “¿quién es burguesía nacional?”, te digo “no sé”... Sin duda, habría que buscarla en pymes y no en Arcor<sup>186</sup> ni Techint, ni ninguno de esos. Pero aún así va a haber que hacer un trabajo de reeducación (E. Dvorkin, comunicación personal, 10 de agosto de 2020).

Se aprecia en estos dos testimonios una concepción que se contrapone con la que sustentaban los “hacedores de política” (*policy makers* en la jerga económica convencional) que diagramaron la estrategia político-económica del ciclo kirchnerista. Se trata de una visión que no ve posible la reedición de la alianza tripartita de los gobiernos peronistas –Estado, empresariado nacional y sindicalismo– tal como se dio en el siglo pasado, debido a las transformaciones que ha acarreado la globalización en las dinámicas de la economía mundial capitalista, en general, y en la composición y las prácticas del empresariado nacional, en

---

<sup>186</sup> Arcor es una empresa de alimentos de consumo masivo (en especial golosinas), agronegocios y *packaging*, y constituye una de las pocas multinacionales de origen argentino.

particular. Ante ello, se señalan distintas alternativas para subsanar esa falencia para un modelo de desarrollo deseable, fuera poniendo énfasis en la ampliación de los sujetos productivos a considerar (en el primer caso) o en el rol empresario del Estado (en el segundo).

Por otro lado, resulta valioso recuperar en este punto el testimonio de Gerardo Ferreyra, ex vicepresidente del grupo Electroingeniería, el cual ha sido denominado como la “empresa emblemática del modelo K” (Gómez, 2014):

El empresariado argentino demostró que tiene poca pasión por la industrialización del país y una tendencia a la fuga de divisas. O sea, tiene la mentalidad dolarizada y busca siempre la rentabilidad en dólares para después fugar. Argentina, por las capacidades que tiene, debe ser el país más fugador del planeta. Tiene un PBI completo fugado al exterior. No hay ninguna empresa o familia que pueda desarrollarse si todo lo que produce lo fuga. El Estado tampoco. No hay país que resista esa situación social. (Bilmes, Carbel y Liaudat, 2022b).

Resulta valioso este testimonio con respecto a la cosmovisión del empresariado nacional y acerca de las prácticas empresarias relativas a la utilización de los excedentes, que obedece a la lógica financierista y globalizada dominante. Ferreyra representa uno de los exponentes más paradigmáticos de los burgueses nacionales que el kirchnerismo buscó consolidar, y uno de los más afines a su núcleo de conducción.

Respecto a esta cuestión de la fuga de capitales, aparecen importantes elementos adicionales por señalar en la bibliografía especializada. Wainer (2018), por caso, afirma que todas las fracciones superiores de la burguesía argentina han remitido al exterior, mediante diversos mecanismos, una parte considerable del excedente obtenido localmente. Se trata de una característica adquirida por el empresariado nacional desde la imposición del neoliberalismo periférico en el país, en 1976, en base al patrón de acumulación por valorización financiera (Basualdo, 2011; Rovelli, 2017). Según Katz (2015), influiría en ello desde una formación histórica marcada por la dependencia para con el financiamiento estatal, una tradicional debilidad frente a la oligarquía terrateniente y un gran temor de la clase obrera, hasta la frustrada experiencia de sustitución de importaciones y la pérdida de posiciones frente a Brasil. Por su parte, señala Bona (2018) que las empresas que explican la fuga de capitales de manera sistemática remiten al poder económico del país, en donde han jugado un rol importante compañías que se desempeñan en la industria hidrocarburífera, como la misma YPF (especialmente bajo control privado, previo a 2012) y otras grandes

petroleras, de origen tanto local como extranjero.<sup>187</sup> En efecto, como se señaló en el capítulo precedente, bajo el gerenciamiento de Petersen, YPF no sólo no detuvo sus altísimos niveles de remisión de utilidades al exterior, sino que los profundizó, pagándose entre 2008 y 2011 un monto de dividendos similar al abonado a lo largo de los diez años previos (YPFa, 2012).

En fin, como el caso de YPF demuestra claramente entre 2008 y 2012, la apuesta por consolidar una “burguesía nacional” que, comprometida con el país, pudiera motorizar y encabezar el desarrollo nacional se demostró infructuosa, en la medida en que ese empresariado desarrolló los mismos comportamientos predatorios y especulativos que se buscaba superar al fortalecer su presencia en la economía doméstica. Como balance de esta apuesta, se pueden recuperar algunos elementos aportados por la amplia literatura especializada sobre estas cuestiones. En primer lugar, señala Basualdo (2011) que el problema obedeció a haber confundido a los grupos económicos locales como parte de la burguesía nacional, al menos hasta el conflicto con Clarín y aliados, luego de 2008. Asevera el autor que en tiempos de la experiencia originaria peronista que se quería emular, aquella burguesía nacional se insertaba en la producción industrial de bienes de capital o bienes salarios no exportables, cuya demanda estaba ligada, directa o indirectamente, a la suerte económica de los asalariados. En aquel entonces se trataba de pymes y no de grupos económicos locales, como los que el kirchnerismo incluyó en esta figura, y que el autor denomina como oligarquía diversificada y señala como parte de los grandes ganadores del proyecto neoliberal en Argentina (1976-2001). A la par, durante el kirchnerismo los capitales locales avanzaron en la propiedad de servicios públicos de importancia nacional o provincial y no sobre la base de establecimientos o empresas industriales –como sucedió bajo la experiencia peronista (1946-1955)–, siendo muy dependientes del Estado y sin implicar una alteración de una matriz productiva asentada en las producciones con ventajas comparativas naturales.

A su vez, según Varesi (2013b, 2018, 2021), la fracción productivo-exportadora del capital, que ocupaba un lugar central en el patrón de acumulación, quitó bases sólidas a esta apuesta, debido a su concentración y extranjerización, su lógica exportadora y el lugar ocupado por el trabajo en su interior. Así, lejos de ver en el salario un factor fundamental para la realización del capital (como consumo en el mercado interno), encontró en este un costo a ser limitado para ganar rentabilidad. Por último, la burguesía nacional tampoco se

---

<sup>187</sup> Shell, Esso, Pluspetrol, Petroquímica Cuyo, Total Austral, Tecpetrol, Compañías Asociadas Petroleras, San Antonio Internacional, Pluspetrol y Wintershall. Se basa el autor en fuentes cuantitativas, como series estadísticas, y cualitativas, como denuncias, difusión de listados de empresas y personas que transfirieron divisas, cuentas no declaradas en el exterior, etc.

encontró por el lado de las pymes: si bien estas se orientaban al mercado interno, tenían importantes limitaciones de escala y productividad, debido a lo cual encontraban en la magra calidad de empleos y salarios una condición clave de rentabilidad y subsistencia.

En definitiva, la burguesía nacional no se logró constituir a través de los grupos económicos locales, crecientemente transnacionalizados a la par que dificultados para competir con sus pares extranjeros, por problemas de escala, composición orgánica y capacidad tecnológica. A la par, estos comenzaron a pasar a la oposición con el “conflicto del campo” en 2008 y ante la etapa posterior de mayores transformaciones posneoliberales, dominados por una concepción estratégica que no va más allá de una ideología neodesarrollista conservadora, en la mayoría de los casos (Merino, 2014a, 2014b). Incluso, desde uno de sus máximos exponentes, la familia Macri (grupo SOCMA), se conformaría un partido político, Propuesta Republicana (PRO) y articularía a la oposición económica y política al kirchnerismo, derrotando a este en 2015, en conjunto con la Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica.<sup>188</sup>

Luego, tampoco resultó del todo fructífera la consolidación de los “nuevos burgueses” que crecieron fuertemente en los años kirchneristas (como los mencionados previamente), al amparo de múltiples acciones y omisiones estatales, en diversas áreas no transables y reguladas por el Estado: obras de infraestructura, energía, medios de comunicación, juegos de azar, etc., abocados en forma casi excluyente a garantizarse ciertos “nichos de acumulación de privilegio” (Castellani, 2009; Schorr, 2017a). Según señalan Gaggero, Schorr y Wainer (2014), pese a la eventualidad de algunos conflictos “en el margen”, se advirtió una fuerte confluencia de intereses en el proyecto de país del capital extranjero y de estos segmentos del gran capital de origen nacional, el cual no cuestiona el rol asignado “naturalmente” en la tradicional división internacional del trabajo, que implica un perfil de especialización internacional regresivo y una inserción pasiva y subordinada en el mercado mundial.

Para finalizar, si bien casos como el mencionado de Electroingeniería (entre otros) podrían resultar una excepción a afirmaciones tan tajantes como las anteriores, parece claro que una mayor presencia del Estado en la economía se manifestó como una necesidad, fuera como promotor y regulador o bien como empresario y emprendedor. A continuación se ahondará en los avances que tuvieron lugar en este sentido, hacia mediados del ciclo kirchnerista, en su fase de radicalización, o “primavera”, en el marco de la cual se podría encuadrar a la renacionalización híbrida de YPF, cual último episodio tardío de tal fase.

---

<sup>188</sup> Cabe señalar, no obstante, que el PRO y Cambiemos se armó a partir del liderazgo de Mauricio Macri, no de su padre Franco, el cual articuló en distintas ocasiones con la estrategia político-económica kirchnerista.

Mientras tanto, sin embargo, comenzaba la erosión de los pilares del modelo de desarrollo kirchnerista y el patrón de acumulación neodesarrollista.

#### 4.2.2. “Primavera” kirchnerista, desgaste del modelo y renacionalización de YPF

La segunda mitad del ciclo kirchnerista tuvo características bien diferenciadas con respecto a la primera. Hacia 2008 se articularon distintos acontecimientos críticos que pusieron ante una situación difícil al gobierno, afectando su sustentabilidad. En el plano mundial, había detonado la crisis financiera global producto del estallido de la “burbuja” de las hipotecas *sub-prime*. A nivel nacional, se producía el “conflicto del campo”, a causa de la rebelión de las patronales agropecuarias y diversos sectores sociales afectados por la “resolución 125” de retenciones móviles a productos de exportación como la soja. Ante ello, luego de la derrota parlamentaria de aquella medida, el gobierno kirchnerista respondió profundizando el carácter posneoliberal de su proyecto político. Así, se sucedieron algunas de las medidas más emblemáticas de la narrativa y la épica kirchnerista, fuera por su entronque con el ideario nacional popular, su carácter de transformaciones estructurales con respecto al neoliberalismo precedente, o bien lo que implicaban en términos de autonomía y soberanía para el país, afectación de “intereses espúreos” y/o beneficios para las mayorías populares. La estatización de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y de Aerolíneas Argentinas, en 2008, y políticas como la Asignación Universal por Hijo y la Ley de Medios Audiovisuales, en 2009, fueron las más relevantes de este período (Varesi, 2021).

Si bien el contexto mundial y el marco de relaciones de fuerzas se fueron complejizando desde 2008, las políticas anti-cíclicas del gobierno lograron desactivar los impactos de la crisis financiera global y retomar el crecimiento, a la par que se activaba una épica combativa anclada en el lema “Pueblo o Corporaciones” –entre otros–. Sin embargo, en la dimensión económica, hacia 2011-2012 el modelo de desarrollo y el patrón de acumulación comenzaron a manifestar límites, fuera en términos de desgaste o agotamiento, que se expresaron en múltiples aspectos. Experimentaron un freno tanto el crecimiento económico –con el consecuente cierre de la situación de “todos ganan”– como el proceso de generación de empleo formal como principal forma de inclusión social. A la par, se articulaban distintas problemáticas: una aceleración de la inflación, un alto grado de precarización laboral y economía informal, y la aparición de los “cuellos de botella” ya señalados: la restricción externa y el déficit energético.

Se trata, en lo fundamental, de los mismos límites que identificaron las teorías de la dependencia, en su debate con el desarrollismo y el estructuralismo latinoamericano: una dependencia que conduce a la primarización, extranjerización y concentración de la economía, con múltiples consecuencias en los planos social, político y cultural, y expresada en términos financieros, tecnológicos, comerciales, logísticos, científicos, etc. (Bilmes, Carbel y Liaudat, 2022a). De este modo, el carácter dependiente de la valorización del patrón de acumulación delineó importantes tensiones entre 2008 y 2011, cuya agudización dio lugar a un estancamiento entre 2012 y 2015 (López y Barrera Insua, 2020). Tensiones tanto internas como externas: entre las primeras, los conflictos distributivos, el estancamiento de la productividad del trabajo, la baja tasa de inversión y la estructura productiva desequilibrada, mientras que entre las segundas aparecen los limitantes comerciales, la remisión de utilidades y la fuga de capitales. Como se ha señalado, este conjunto de tensiones obedece a la pervivencia de la matriz productiva y el perfil de especialización e inserción del país en la economía mundial, lo cual guarda relación con el bloque de clases dominante y las relaciones de fuerzas sociales atadas al mismo (Schorr, 2017a).

Ante este complejo panorama, el programa de “sintonía fina” con que asumió el tercer gobierno kirchnerista, en el período crítico y bisagra de 2011, apostó a coordinar, desde los distintos ministerios, políticas específicas que permitieran brindar un mejor funcionamiento al patrón de acumulación, con una orientación hacia la generación de mayor valor agregado, a partir de la innovación y el desarrollo científico-tecnológico.<sup>189</sup> Según se ha planteado en esta tesis, tal programa comportó una serie de concesiones a los reclamos del bloque en el poder y un giro pro-mercados en favor de sostener el modelo de desarrollo, en detrimento de transformaciones más estructurales de signo posneoliberal y de mayor radicalidad nacional-popular.<sup>190</sup> Aquellas concesiones eran también expresión de los condicionamientos que imponían los actores dominantes de la economía, merced a su gran poderío a nivel de las relaciones de fuerzas. Se impusieron, así, un programa y una visión neodesarrollista afines al bloque productivista y al desarrollismo nacional y conservador (Merino, 2014b). Como han señalado diversos analistas (Katz, 2015; López y Cantamutto, 2017; Varesi, 2018, 2021),

---

<sup>189</sup> Véase la sección 3.8 al respecto de su impacto en torno a la renacionalizada YPF, y Bilmes, Carbel y Liaudat (2022a) para un análisis de tres Planes Estratégicos elaborados en ese marco, en materia industrial, científico-tecnológica y agroindustrial, junto con la visión del desarrollo sustentada en ellos, resumida como neokeynesiana en la macroeconomía y neoschumpeteriana en la microeconomía.

<sup>190</sup> Tales como mayores avances en cuanto a la presencia y protagonismo del Estado en la conducción, planificación, dirección y regulación de los principales resortes de la economía, así como mayor participación y protagonismo popular (a través de movimientos sociales y de trabajadores, y de la pequeña y mediana producción), en la creación de nuevos actores productivos, emprendimientos público-privados, potenciación de la producción popular y la economía social y solidaria, entre otros factores para señalar.

estas decisiones representaron un freno e impusieron, en los últimos años kirchneristas, fuertes límites para el modelo de desarrollo y el proyecto hegemónico.

Por otro lado, en la dimensión política, la etapa de “primavera” kirchnerista evocó al “camporismo” de 1973, a raíz de la fuerte interpelación a la juventud y los movimientos sociales para la constitución del kirchnerismo como identidad política progresista y nacional popular. Crecería muy fuerte en aquellos años, de hecho, la agrupación La Cámpora, creada en 2006 por Néstor Kirchner y un grupo de jóvenes dirigentes políticos y sociales. Luego de la muerte de aquél, en 2010, la entonces presidenta se apoyaría cada vez más en esta agrupación. A la par del nuevo rumbo más fuertemente antineoliberal desplegado desde 2008, dirigentes de La Cámpora, muy cercanos al núcleo de conducción del gobierno, pasaron a manejar las empresas bajo flamante control estatal, como Aerolíneas Argentinas, o a integrar empresas en que el Estado había pasado a ser socio minoritario, producto de la reestatización del sistema previsional.

Sobresale aquí la figura de Axel Kicillof, quien había sido designado como “número 2” en Aerolíneas Argentinas, representante estatal en Siderar (grupo Techint) y, luego, viceinterventor de YPF y director estatal en la compañía renacionalizada, además de Secretario y luego Ministro en la cartera de Economía. Este apostaba a una mayor intervención del Estado en la economía, aunque se presentaban diferencias con otros sectores del mismo gobierno en torno a las concepciones sobre cómo llevar eso a cabo, en términos de estrategias, tácticas, alianzas, políticas e instrumentos.

[Una] importante señal al mercado fue el desplazamiento, dentro del directorio y de otros espacios de la empresa [YPF], de los funcionarios ligados al Ministerio de Planificación y a su líder durante los tres gobiernos kirchneristas, Julio De Vido. Bajo la órbita de este ministerio se ubicaron muchas de las estatizaciones realizadas durante el período (ferrocarriles, satélites, servicios de agua y saneamiento, y algunas aerolíneas), además de haber sido el ministerio desde el cual se adoptaban las decisiones vinculadas tanto a subsidios e infraestructura energética como así también a la regulación de ese sector. Esto quedó cristalizado cuando se produjo el reemplazo de Roberto Baratta (Secretario de Coordinación del Ministerio de Planificación) por Axel Kicillof (en ese momento Secretario de Política Económica y Planificación del Desarrollo, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación) en tanto que representante del Poder Ejecutivo (acciones clase A) en el directorio de YPF. (Chaia de Bellis, 2021b: 230).

Uno de los ejes clave de las diferencias entre estos dos sectores acerca de las políticas a implementar consistía en la cuestión de los precios de los hidrocarburos. Se ha señalado previamente la paradoja de que luego de una importante medida de desconexión (en términos

de Samir Amin) como fue la renacionalización de YPF, se dio marcha atrás con la desconexión precedente dada por el desacople de los precios locales con los internacionales. Es decir que, parafraseando al autor egipcio, se trató de una suerte de “reconexión”. Al respecto de este punto, señala quien se desempeñara como vicepresidente de Administración y Finanzas de YPF entre 2012 y 2016:

Si vos desacoplás los precios locales de los vigentes en un sector transnacionalizado no vas a lograr incentivar la inversión. Más allá de la nacionalización en 2012 se recompusieron los precios de los hidrocarburos en el mercado local. Se subió el precio del gas de 1,5 a 3 y algo, promedio, y el crudo de 40 a 70 dólares. No es un problema psicológico del empresariado [la desinversión precedente], es un problema de tasa de rentabilidad. Si en otro país hay mejores tasas, acá no se invierte. Esto se empezó a revertir en 2012. No fue sólo la estatización sino el cambio en la política de precios al sector, ahí fue significativo el cambio. Quizás no en la tarifa final porque se amortiguó con subsidios. Pero el precio percibido por el gas natural por los productores se duplicó. El valor del crudo prácticamente se duplicó desde 2011, y en 2015 llegó casi a 77 dólares con el “barril criollo”. Todo eso a fin de incentivar la inversión. ¿Qué me vas a decir, que con un crudo a 40 dólares igual tienen ganancia absoluta? Sí, es cierto. Pero en un sector transnacionalizado la ganancia absoluta no importa, lo que importa es la tasa de ganancia relativa a nivel internacional... El problema es que tenés ahí [el yacimiento de] Camisea en Perú para invertir, o la que hizo Repsol: yacimiento Margarita, en Bolivia. Hay un problema de rentabilidades relativas en un sector como el hidrocarburífero que es determinante... Argentina es un país caro con yacimientos caros y poco competitivos a nivel internacional, con lo cual si desacoplás mucho el precio no va a invertir nadie. (N. Arceo, comunicación personal, 27 de septiembre de 2021).

Arceo representaba un “virtual auditor externo de la gestión de Galuccio” por parte del grupo de Kicillof (Bercovich y Rebossio, 2015: 204). La cita extensa resulta útil para observar cómo se leía y argumentaba este giro pro-mercados desde los hacedores de la política energética, en general, e hidrocarburífera, en particular, bajo el último gobierno kirchnerista. Se presentaban dos políticas encontradas: coincidían Galuccio y el grupo de Kicillof en dar una señal de precios a las empresas para que invirtieran, mientras De Vido quería seguir por la vía de mantener este precio “pisado”. En efecto, señala lo siguiente este último –quien, recordemos, se había desempeñado como interventor de YPF luego de la expropiación, acompañado por el mismo Kicillof, hasta la designación de Galuccio como CEO de la empresa–:

En connivencia con las demás petroleras, dolarizaron el precio de gas en boca de pozo, lo cual de alguna manera deviene del acuerdo con Chevron y que yo desconozco... Tal vez allí, junto con YPF tendríamos que haber recuperado todas las empresas, fundamentalmente de transporte y distribución de energía como parte del proceso de soberanía energética, y eso no lo hicimos. Al contrario, en vez de avanzar

sobre eso, avanzamos en un acuerdo con Chevron en Vaca Muerta, entonces ahí es donde tuvimos problemas y así, al imponer la dolarización del precio del gas en boca de pozo, le abrimos a Aranguren el piso para su proyecto.<sup>191</sup> (J. De Vido, comunicación personal, 24 de julio de 2020).

Se puede advertir, a través de esta controversia, la existencia de concepciones contrapuestas por parte del “elenco” gubernamental de aquel entonces (y como expresión de los debates más amplios que han atravesado el campo de fuerzas nacional popular) en torno al modelo de desarrollo. Vuelven a quedar de manifiesto las tensiones entre orientaciones estratégicas que se expresaron a lo interno del gobierno y el campo de fuerzas que lo sustentaba, en términos del modelo de desarrollo a seguir en pos de superar los límites y “cuellos de botella” que se habían presentado. Ello se expresa fundamentalmente en lo que refiere a los roles del Estado, el mercado, los capitales locales y extranjeros para motorizar el desarrollo nacional y superar los obstáculos del patrón de acumulación neodesarrollista. El planteo de De Vido, en particular, señala como negativos tanto el acuerdo con una petrolera transnacional como Chevron para impulsar la explotación de Vaca Muerta y lo que denomina como una “dolarización” del gas en boca de pozo (para HCNC, vale decir). También lamenta no haber avanzado con mayores nacionalizaciones como “llave” para la recuperación de capacidades que pudieran aumentar la soberanía, en particular en materia energética.

Aparece una observación afín a este último punto en el testimonio de otro de los entrevistados: el ex presidente de YPF-Tecnología (Y-TEC), quien, además de lo señalado anteriormente, se ha desempeñado como coordinador de la comisión de Ciencia y Tecnología del Instituto Patria (el cual fue creado por la ex presidenta CFK en 2016).

Hubo un acto donde Cristina dijo algo así como que “no queremos un Estado empresario”. Yo creo que ella hoy no dice lo mismo. Si tuviese que decir qué hay que superar de lo hecho –y eso que siempre es fácil hablar “con el diario del lunes”–, es el tema del Estado empresario... me parece que en lo que debiéramos avanzar por sobre lo que se hizo en los gobiernos kirchneristas es en el rol del Estado, no planificando todo pero sí el desarrollo tecnológico y la inclusión. (E. Dvorkin, comunicación personal, 10 de agosto de 2020).

Respecto a este testimonio, se pudo apreciar en el capítulo anterior la relevancia dada por el ciclo kirchnerista al rol empresario y emprendedor del Estado. Sin embargo, ello no

---

<sup>191</sup> Se refiere a Juan José Aranguren, presidente de Shell Argentina entre 2003 y 2015, quien sería designado ese último año como Ministro de Energía y Minería de la Nación, bajo el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019). Su gestión tendió a eliminar regulaciones estatales y buscó avanzar más fuertemente en el alineamiento de los precios locales con los internacionales, cual suerte de representante del “cártel” de empresas comandando la política energética, en el marco de un nuevo patrón de acumulación primario-exportador y financierista (Bernal, 27/3/2017).

formó parte de un plan diseñado para “tomar las riendas” de la producción, sino que se trató de respuestas tácticas ante determinadas coyunturas críticas, como medidas de última instancia ante gestiones privadas con malos servicios o graves incumplimientos. El planteo de Dvorkin, en semejanza con el anterior de De Vido, reclama una mayor presencia para el Estado empresario y emprendedor en tanto solución para problemáticas como la “reticencia inversora” y la tendencia a la fuga de capitales del empresariado a que se ha hecho referencia.

Por su parte, en torno a las tensiones entre orientaciones estratégicas sobre cómo motorizar el desarrollo autónomo, en general, y sobre el rol empresario y emprendedor del Estado, en particular, es sugerente el testimonio de un protagonista en la creación de Y-TEC desde su función de Presidente del CONICET:

Y-TEC nace como una respuesta a una apuesta que tenía el CONICET a una mayor transferencia tecnológica. Había diferentes esquemas. En primer lugar, empresas de base tecnológica en las cuales los doctores armaban sus propias empresas, en el marco de los EMPRETECNO, impulsados por Barañao [Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva en aquel entonces]. Eran 40 a 2015, pero tienen una dificultad muy grande: muy pocos pueden cruzar esa zona indefinida y conseguir capital de riesgo. Por lo tanto, también apostamos a otros instrumentos, como los FONARSEC: consorcios público-privados con una empresa para sacar determinado producto. El problema es que estos tenían una evaluación esporádica, una interacción débil. Se precisaba una nueva etapa de ese instrumento, pero mi gestión llegó hasta 2015. Después, ahí viene el modelo Y-TEC, el más importante: los investigadores están en la empresa en el día a día. También es una empresa de base tecnológica, pero el CONICET es socio directo acá, con el 49% de las acciones. Es un modelo que nos interesaba para replicar en otras áreas (biotecnología vegetal, nanomicroelectrónica, medicamentos, etc.) para asociarnos con una empresa fuerte... Sin el Estado no existe nada de eso. No podés armar vos y dos más la empresa, no tenés la inversión suficiente para armar vos los laboratorios... Nunca fuimos contra la empresa privada. No tenemos problema en ir con una multinacional (como en una experiencia que hicimos con Heineken para comercializar levadura, con artesanos de Bariloche). Probamos todo: nacionales, multinacionales, a ver si podíamos aumentar la transferencia... Te podés asociar. Para entrar en China, por ejemplo, tenés que asociarte con un laboratorio chino, en redes de distribución, licitaciones, estrategia comercial, todo lo cual no tenés... a la par de lo de Y-TEC, hicimos lo opuesto en el caso de LA.TE.Andes: una pyme en Salta, producto de la asociación del CONICET, con el 49%, y Geomaps, con el 51%. Es una empresa familiar de alta tecnología que hace prospección para el sector petrolero. Ahí tenés un ejemplo. Todos los esquemas valían. No tenés la receta... tenemos que encontrar un camino, alguno va a pegar. No sabemos *a priori* cuál es el mejor. Capaz que varios andan bien. De Y-TEC sacás un INVAP. Fue una decisión de mi gestión probar tener un monstruo, con YPF, pero también una chiquita. (R. Salvarezza, comunicación personal, 3 de octubre de 2019).

Resulta valiosa este testimonio para apreciar la diversidad de apuestas realizadas en pos de poner en pie el poder empresario y emprendedor del Estado: en particular, en este

caso, desde el área científico-tecnológica. Se concebía la posibilidad de implementar, en conjunto con diverso tipo de empresas, distintos tipos de modelos (tanto “por arriba” como “por abajo”, nacionales y extranjeras). No casualmente, quizás, años después terminarían juntos los últimos dos entrevistados en la presidencia de Y-TEC: Salvarezza como presidente del directorio –luego de su salida del cargo de Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación que ocupaba desde diciembre de 2019– y Dvorkin como director titular, desde septiembre de 2021, bajo el actual gobierno de Alberto Fernández.

Por último, aparece en el trabajo de entrevistas efectuado un elemento adicional a plantear acerca de concepciones encontradas en torno a la estrategia político-económica y su vínculo con YPF. Si en la sección previa se tematizó acerca del rol asignado a la burguesía nacional, aparece ahora el rol del sindicalismo, el otro gran pilar de la alianza tripartita que rememoraba a los gobiernos peronistas. En primer lugar, señala el ex interventor de YPF:

En todas las empresas –YPF inclusive, cuando fui interventor y me tocó participar–, en la mayoría de los casos el 100% de los directores estaban designados por el sindicato: generalmente Luz y Fuerza, SUPE [Sindicato Unidos Petroleros del Estado], etc... para mí los gremios de cada actividad tienen que tener su responsable en las empresas de su actividad... Hubo compañeros de todos los sindicatos que participaban en empresas que tenían acciones de las AFJP, por lo cual nosotros teníamos derecho a poner un director. El presidente Kirchner impulsó fuertemente esa medida, y luego cuando Axel tomó el control del abastecimiento energético los sacó a todos... La mejora no se vio. Solamente se vio que apartaron a los dirigentes gremiales, nada más. Y uno tenía mucha más información estratégica, era otra cosa. (J. De Vido, comunicación personal, 24 de julio de 2020).

Una lectura similar plantea al respecto el ex Director Nacional de Industria:

Con respecto a la forma de propiedad misma de YPF, a nivel de propuestas a ser consideradas, nos podemos preguntar: ¿tiene que ser estatal? Pero si no lo es, ¿sólo puede tener relación con la apropiación de algún actor local de una inexistente burguesía nacional? ¿Por qué no considerar el control de la empresa por parte del movimiento obrero organizado sindicalmente, por ejemplo? ¿Acaso no sería bajo la situación actual asegurar su defensa? [En referencia al gobierno que sucedió al kirchnerismo] ¿Hay algo más nacional que la fuerza de trabajo? ¿Por qué solo fueron tenidas en cuenta las dos primeras? ¿Hubo carencia de una mirada más político-estratégica o un acomodarse a lo que, en esa situación, era factible para las relaciones de fuerza del momento? (M. Sosa, comunicación personal, 5 de agosto de 2020).

Se trata de visiones de funcionarios que critican lo que consideran una carencia de la nueva gestión de la renacionalizada YPF, en torno a asignar un rol importante al sindicalismo. En el primer caso, se concibe que la participación de representantes gremiales en el directorio de las compañías aportaba información estratégica, además de una

interlocución cercana con los trabajadores. En el segundo caso, el planteo remite a la cuestión de cómo sustentar, respaldar y proyectar en el tiempo las transformaciones efectuadas, en relación con el arraigo social y el –o los– sujetos/ que pudieran garantizar el sostenimiento del proyecto político.

Con respecto a estas cuestiones, no se puede perder de vista la ruptura que se había producido entre el gobierno kirchnerista y el sindicalismo peronista conducido por Hugo Moyano, entre 2011 y 2012, producto de crecientes pujas políticas (en términos tanto electorales como estratégicos). Es que, hacia el momento de máxima acumulación de poder por parte del campo de fuerzas nacional popular, articuladas mayoritariamente –aunque no en su totalidad– como kirchnerismo en tanto identidad política, comenzaron a expresarse un conjunto de tensiones que devinieron en antagónicas (Merino, 2014b). Contradicciones que se exacerbaban y terminaron en rupturas, desgaste y debilitamiento de la alianza en posición de gobierno. Contribuía en ello la muerte de Néstor Kirchner en 2010, el cual cumplía el rol de articulador de la fuerza político-social en el esquema de conducción kirchnerista.

Quedaba desplazada entonces la clase trabajadora como sujeto central a consolidar, en tanto base de sustentación para el “proyecto nacional popular”,<sup>192</sup> en favor de una interpelación creciente a la “juventud”. De hecho, hacia la segunda mitad del ciclo kirchnerista, esta aparecía como referencia central de la interpelación discursiva kirchnerista, como sujeto emblemático de la transformación social. Ello generó no pocas tensiones con los otros sectores del campo de fuerzas identificados con el proyecto político. El nucleamiento de fuerzas políticas y sociales “Unidos y Organizados”, convocado por la entonces presidenta en abril de 2012, buscó constituir la fuerza propia, aglutinando y amalgamando la coalición de organizaciones oficialistas, en un intento fallido de darle carnadura institucional y organizativa a ese conjunto, más allá del poder duro del Estado –en términos de recursos y espacios de poder– (Retamozo y Trujillo, 2018).

Aquello constituía, pues, el marco de lo que De Vido señala como preeminencia de una élite de cuadros intelectuales, proveniente de las clases medias universitarias, por sobre los viejos representantes sindicales. De hecho, el kirchnerismo terminaría su etapa de “primavera” muy replegado en la propia fuerza orgánica, preponderantemente constituida por jóvenes universitarios de clases medias. Parecía enaltecerse entonces el ala progresista del movimiento e identidad política kirchnerista, a la par que se producía una suerte de tensión-

---

<sup>192</sup> Se trata de un elemento que había sido esencial a mediados del siglo XX para el líder del movimiento peronista, quien apostaba a ello en base al pensamiento estratégico militar y la doctrina social de la Iglesia, en torno a la fuerza de masas que respaldara su proyecto político.

articulación entre el kirchnerismo y el tronco mayor del cual provenía, el peronismo.<sup>193</sup> Mientras tanto, tras la crisis a raíz del “conflicto del campo” y el empeoramiento de la situación y las relaciones de fuerzas, el gobierno había encontrado su principal base de sustentación entre los capitales más débiles orientados al mercado interno y las clases subalternas, incluyendo dos de las cinco grandes fracciones del movimiento obrero, y una parte importante de los movimientos sociales y las clases medias (Wainer, 2018).

En fin, se han podido observar, a lo largo de esta sección, un conjunto de controversias y debates que rodearon la estrategia político-económica adoptada por los gobiernos kirchneristas, en vínculo con la renacionalizada YPF. A continuación, se ahondará en otro conjunto de tensiones que dan cuenta de concepciones encontradas, referidas en particular al modelo empresarial y de gestión plasmado en la renacionalización híbrida de la petrolera de bandera y sus implicancias para el desarrollo autónomo.

### **4.3. Acerca del modelo empresarial de la renacionalizada YPF**

La particular forma de renacionalización de YPF, a la cual hemos denominado en esta tesis como *híbrida*, despertó un conjunto de controversias: ¿por qué se sostenía la figura de Sociedad Anónima (S.A.), impuesta en los inicios del proceso de privatización de la compañía –a través del Decreto N° 2.778/90–, en vez de volver a la figura previa de Sociedad del Estado (S.E.)? ¿Por qué se expropió el 51% de la compañía, perteneciente a Repsol, en lugar de su totalidad?<sup>194</sup> ¿Por qué se colocó al frente de la compañía a cuadros técnicos provenientes de petroleras transnacionales (siendo Galuccio la máxima expresión de ello) en lugar de cuadros más vinculados con el ideario del proyecto político de gobierno? Estos y otros interrogantes atravesaron los debates que despertó la recuperación del control estatal sobre YPF en el campo de fuerzas político-sociales que sustentaban al gobierno (y también en sectores que, sin hacerlo, acompañaron esta medida). Se recuperan en este punto estos interrogantes para el análisis.

---

<sup>193</sup> Como somera expresión de ello, el ex Ministro de Planificación refiere a una “nueva etapa del peronismo que plantea el kirchnerismo”, y señala que “es una discusión estúpida si peronismo o kirchnerismo... somos todos peronistas, actuaron y actuamos como tales hoy. Es un movimiento político amplio, con distintas corrientes, con matices ideológicos dentro de una misma ideología, digamos” (J. De Vido, comunicación personal, 24 de julio de 2020). Se expresan allí las tensiones que se han presentado entre estas dos identidades políticas, así como la forma en que se buscó subsanarlas.

<sup>194</sup> Se debe recordar en este punto que al haber expropiado a Repsol pero no a otras compañías, como el grupo Petersen, este iniciaría en 2015 un litigio judicial por un importante monto, que aún enfrenta el Estado argentino en cortes estadounidenses (véase al respecto la nota 124, en la página 137).

En primer lugar, se puede comprender la gestación del modelo empresarial adoptado para YPF a través de la reconstrucción de las discusiones que tuvieron lugar en los meses previos a su expropiación. En este sentido, desde comienzos de 2012, cuando comenzaron a hacerse públicos en periódicos nacionales sucesivos rumores acerca de intenciones gubernamentales de estatizar la empresa (o hacerse con su control, al menos), se desarrolló un debate al interior de la fuerza política en posición de gobierno acerca de cómo operativizar aquel objetivo. A través de un rastreo de aquellas noticias aparecidas en la prensa nacional y extranjera (fundamentalmente española, en este caso), se pueden encontrar algunos elementos de juicio valiosos al respecto de la cuestión que aquí se está abordando.

En primer lugar, se reconocía como una complejidad a enfrentar el andamiaje legal constituido en los años '90 para el circuito, y se debatía entre expropiar la compañía o ir hacia un esquema menos rupturista, interviniendo la empresa, comprando una porción de las acciones y asumiendo el gerenciamiento, de manera de reducir lo más posible la litigiosidad y las tensiones con los otros capitales (Dellatorre, 15/4/2012). Se discutía, a su vez, en base a dos esquemas de gestión petrolera existentes en aquellos tiempos en la región: los de Brasil y Colombia, por un lado, y los de Venezuela y Bolivia, por otro (Página 12, 31/3/2012). En todos estos casos, se trataba de petroleras nacionales controladas por el Estado. Sin embargo, las primeras, Petrobras y Ecopetrol (antiguamente denominada Empresa Colombiana de Petróleos S.A.), tenían protocolos de administración más afines con el sector privado, sin las reglas que deben cumplir otras empresas públicas. Las segundas, PDVSA e YPFB, eran más afines al estilo de la vieja YPF estatal: si bien la primera era una S.A. y la segunda una empresa estatal clásica, ambas eran propiedad del Estado en su totalidad.

En los días previos a la expropiación de YPF, luego, salía a la luz la voluntad de los gobernadores de la OFEPEHI de pasar a un modelo de empresa mixta (Dellatorre, 11/4/2012), más afín al esquema brasileño y colombiano.<sup>195</sup> Sin embargo, se debatía acerca de dos aspectos: por un lado, si el Estado nacional debía tener mayoría accionaria o bien mantener el control del capital en manos de Repsol, y por otro lado, si se debía expropiar las acciones del grupo Petersen y/o de Repsol. Poco tiempo después de la consumación de la expropiación de YPF, se señalaba en el diario español El País que se había impuesto en la región un modelo de “petroleras controladas por el Estado que abren la mano al capital privado con un control mayor o menor, con Petrobras a la cabeza”. Es que la brasileña aparecía entonces como la

---

<sup>195</sup> Según una encuesta realizada previamente al anuncio de expropiación de YPF, la opción por constituir una empresa mixta, público-privada, era también la más elegida, con cerca del 45% del total, ante la pregunta de si el petróleo y el gas debían estar en manos del sector privado, de empresas mixtas o del Estado. Le seguía de cerca la opción estatal, con un 43%, y sólo un 9% respondió por los privados (Televisión Pública, 18/4/2012).

única petrolera, junto con las chinas y las rusas, que poseía capacidad tecnológica y de inversión similar a las grandes compañías internacionales, según el director del programa de Energía del Real Instituto Elcano de aquel país, Gonzalo Escribano (Galindo, 29/4/12).

Tiempo después, el nuevo CEO de YPF, Miguel Galuccio, ilustra de la siguiente manera el modelo mixto adoptado para YPF:

Vengo de la industria privada, he visto compañías internacionales y hay un modelo que tengo siempre presente: el de la petrolera noruega Statoil,<sup>196</sup> que tiene un 67% de propiedad del Estado, mientras el resto flota en la bolsa. Yo creo en el modelo mixto. Tiene las virtudes de los dos mundos, aunque también [...] complejidades. [...] Las compañías estatales tienen mucha sobrecarga, lo que las vuelve más lentas y menos competitivas, incluso si están bien manejadas. (Natanson y Ocvirk, 2014).

El modelo mixto a que hace referencia el ex CEO de YPF se puede observar en la letra de la Ley N° 26.741/12. Se advierte en los objetivos de la misma una hibridación de un aspecto público, ligado al autoabastecimiento energético nacional y la contribución al “desarrollo económico con equidad social”, con un aspecto privado, en cuanto a la preservación de “los intereses de sus accionistas y generando valor para ellos”. Esto último remite a lo que la Ley refiere como “las mejores prácticas de la industria y del gobierno corporativo”.

A la par, el testimonio de Galuccio resulta útil para enmarcar el formato empresarial y tipo de gestión adoptada para YPF en el cuadro mundial de ese entonces. Como se ha señalado anteriormente, el mismo orden energético mundial presentaba un carácter híbrido (de Graaff, 2012). Este articulaba una creciente presencia de Compañías Petroleras Nacionales (CPN) con las clásicas petroleras privadas, en el marco de un proceso de largo aliento de internacionalización e integración transnacional de la totalidad de la industria, como parte de la globalización y el paradigma de acumulación flexible.<sup>197</sup> La YPF “corporatizada y neo-tecnocrática” (al decir de Comotto –2020–), pues, se encontraba en sintonía con el derrotero en el que incurrieron distintas CPN en las últimas décadas, ubicadas entre las más grandes del mundo. En efecto, las petroleras de bandera de países como China, Rusia, Brasil, Malasia, entre otras, habían llevado a cabo procesos de financiarización, fusiones y privatización parcial de su propiedad, mientras que sus acciones cotizaban en distintas bolsas del orbe (di Risio, 2016).<sup>198</sup> Es que, en tiempos de una economía mundial

---

<sup>196</sup> En 2018 la compañía cambió su nombre por Equinor.

<sup>197</sup> Véase al respecto las secciones 2.2 y 1.2.3.

<sup>198</sup> YPF se asociaría con varias de estas CPN para operar en conjunto en Vaca Muerta, como se aborda en el próximo capítulo.

dominada por un puñado de empresas transnacionales y las redes financieras globales que las controlan, aquellas CPN han operado una serie de transformaciones de “modernización” en pos de adaptarse a las lógicas de gestión empresarial corporativa de esas transnacionales y sus parámetros de eficiencia financiera, logística y operativa.

No obstante, cabe realizar aquí una breve digresión, ya que se pueden identificar distintas concepciones de la idea de *eficiencia*. En base a lo que plantean Tonurist & Karo (2016), se advierte que el abordaje *mainstream* analiza a las empresas estatales según los parámetros de eficiencia neoliberal predominantes, ordenados preponderantemente de acuerdo a la lógica del lucro, y con las transnacionales occidentales como modelo. Estos análisis tienden a abocarse exclusivamente a un nivel micro, referido a la rendición de cuentas, el gobierno corporativo y la transparencia, desestimando el nivel macro, referido a las políticas públicas (tanto del Estado como de sus empresas).<sup>199</sup>

A la par de lo anterior, se aprecian, también, distintas formas de llevar a cabo los procesos de *corporativización* y *modernización* (términos polisémicos que pueden asumir connotaciones muy distintas), en función de que prime, o no, la soberanía y autonomía nacional.<sup>200</sup> Esto es, sea ordenado desde la propia mirada, especificidades, necesidades, problemas y objetivos nacionales, o bien desde la mirada exógena, los postulados y recetarios de los Organismos Internacionales de Crédito y las visiones neoliberales, eurocéntricas y/o occidentalistas. Cabe volver en este punto al postulado de la desconexión de Samir Amin, lo cual no implica aislamiento/aislacionismo, ni un pretendido retorno a épocas previas a la globalización, sino que consiste en poner en discusión de modo soberano las estructuras de la dependencia (Liaudat y Sbattella, 2019). Significa, pues, “desconectarse” de las reglas de juego del capitalismo globalizado y adoptar una postura soberana de “reconexión” en función de los propios intereses. Ello supone una revisión de la inserción en el esquema del derecho internacional (tratados, convenciones, organismos), a la par que superar la actitud imitativa, en términos de modelos a seguir, conceptos, recetas, y adoptar un pensamiento nacional-regional estratégico. Existen importantes ejemplos de este tipo de prácticas en el mundo, como el mentado caso de China, cuya modernización posterior al proceso de “reforma y apertura” de 1978 preservó un rol clave para el control y la planificación estatal (Merino, Bilmes y Barrenengoa, 2021b; Molinero, 2021).

---

<sup>199</sup> Nombran los autores citados, como exponentes de este tipo de abordajes, a la teoría del agente principal, la teoría de la administración, la teoría de los costos de transacción, el nuevo institucionalismo y la teoría de la dependencia de los recursos.

<sup>200</sup> Si bien *soberanía* y *autonomía* constituyen también términos polisémicos, como se aprecia en esta tesis, se los concibe aquí según la definición que se ha explicitado al respecto en el marco teórico.

Al volver a YPF, se puede advertir que esta ya estaba “modernizada” desde los años ’90, a raíz de su privatización y reestructuración, aunque de un modo por demás desnacionalizado. En efecto, como se ha señalado anteriormente, ningún otro país vendió su empresa estatal y al mismo tiempo dio en concesión, sin participación nacional, todo su subsuelo, perdiendo tanto el dominio de los recursos como la autoridad concedente, controladora, fiscalizadora y policial (Morina y Cacace, 2014; Bernal, De Dicco y Freda, 2008). Por ello, como señala Serrani (2015), constituía un gran desafío la transformación de la cultura empresaria previa de la petrolera de bandera, anclada en las transformaciones neoliberales de los años ’90, en pos de una eficiencia basada en una industria al servicio del bien público nacional. Ello implicaba tensiones no sólo con la cultura empresaria neoliberal, a nivel interno, sino también con las lógicas dominantes del circuito hidrocarburífero, en donde había primado, hasta 2012, un modelo de gestión privada heredado de los años ’90.

Ahora bien, se han planteado distintos cuestionamientos al formato mixto e híbrido adoptado al que hacía referencia el ex CEO de YPF. Por caso, en la literatura especializada aparece, por un lado, por parte de di Risio (2016), un análisis crítico del modelo noruego que se reivindicaba.<sup>201</sup> El autor destaca “la penetración del capital financiero y sus lógicas”, lo cual daría lugar a “empresas que hacen uso del aparato estatal a su favor bajo criterios más bien corporativizados, con ópticas economicistas y de carácter neoliberal” (p. 81). Se basa para ello en el análisis del formato empresarial de Statoil bajo los gobiernos conservadores (ya que el modelo de los gobiernos laboristas que impulsaron la creación de la empresa, en 1972, era más estatista), así como también de la empresa provincial Gas y Petróleo del Neuquén (GyP, creada en 2008)<sup>202</sup> y la misma YPF renacionalizada. Por otro lado, señala Cantamutto (2020), que la figura de S.A. de YPF y la cotización en la bolsa de valores de Nueva York “puso límites a las políticas que se pueden adoptar sin perjudicar a los accionistas privados, así como al control público de la empresa” (p. 195).

A continuación, se indaga en la lectura de los entrevistados, en busca de las razones esgrimidas ante este tipo de controversias y analizando sus concepciones y posiciones frente a los debates que se han planteado. En primer lugar, señala lo siguiente el ex vicepresidente de Administración y Finanzas de la petrolera de bandera:

---

<sup>201</sup> El carácter de “faro” u horizonte que constituía la petrolera noruega se pudo apreciar en la visita de Galuccio a aquel país en busca de asociaciones, a los pocos meses de asumir al frente de YPF, y en la visita a ese país organizada por la flamante Red Nacional de Universidades Petroleras (di Risio, 2016).

<sup>202</sup> GyP recibió casi la totalidad de las áreas que había acumulado su predecesora Hidrocarburos del Neuquén (HIDENESA) desde 2003: 54 áreas equivalente al 60% del territorio provincial (en 2014 se ampliaron a 77 áreas). HIDENESA pasó a operar la distribución de gas por redes, pasando GyP a encargarse del *upstream*.

En términos generales, el mantenimiento de la figura de S.A. y cotizar en bolsa en Nueva York permite acceder a inversiones extranjeras y asociaciones estratégicas de YPF con terceras compañías para el desarrollo de hidrocarburos en el país. Con una S.E. jamás podría haberse hecho un acuerdo como el de Chevron en 2013. Seguir cotizando en la bolsa de Nueva York es un fenómeno relevante. Quizás no en la capitalización de la compañía pero sí en términos de las alianzas. No genera limitaciones, en términos generales. Vos le tenés que demostrar a tus accionistas, como funcionario de YPF, que las inversiones de la compañía están en pos de maximizar los niveles de rentabilidad, y dado que el portafolio de inversiones de YPF está localizado en Argentina, lo que tenés que garantizar es que hacés las inversiones más rentables para tus accionistas y, por lo tanto, para el país. Ahora, si vos me querés sacar como tangente que te conviene una S.E. para sacar gas a pérdida (a un costo de 3.5 USD por millón de BTU y regalártelo a 1,5), es cierto, pero fundiste la compañía en dos años. Es una visión de corto plazo, y estamos discutiendo una estrategia de desarrollo de la compañía y del sector hidrocarburífero en Argentina. Respecto de por qué se estatizó Repsol y no el resto, no sé, lo que era claro es que necesitabas un control mayoritario de la compañía, y para eso había que expropiarle a Repsol (N. Arceo, comunicación personal, 27 de septiembre de 2021).

Se aprecia en el testimonio una visión ordenada en favor de una estrategia de desarrollo (tanto de YPF como del circuito hidrocarburífero) atenta a las características y lógicas del capitalismo global, en función de lo que se leía como una necesidad de contar con acompañamiento de socios y financiamiento extranjero para las inversiones proyectadas. La figura de S.A. de la compañía, la cotización en la bolsa de Nueva York y el acuerdo con Chevron se conciben como medios para ese objetivo.

En sintonía con esta perspectiva, señala el ex presidente de Y-TEC que “el formato de S.A. con mayoría estatal no probó que fuese ninguna traba para las políticas que el Estado quería implementar” (E. Dvorkin, comunicación personal, 10 de agosto de 2020). Según el funcionario, la alternativa de constituir a YPF en una empresa del Estado no se presentaba beneficiosa ya que estas compañías tienen “grandes dificultades”. Coincide en ello con lo planteado por Galuccio respecto a las empresas estatales. A su vez, defiende Dvorkin el postulado de constituir una dirección “profesionalizada”:

Soy un firme defensor de la profesionalización de una empresa petrolera. Se trata de empresas que necesitan profesionales que conozcan, y que a su vez compartan una visión política. Es lo que hay que buscar. Hay otras S.E. donde se nombró gente con visión política adecuada pero sin *background* profesional, y eso es complicado. Una empresa petrolera es compleja. Tanto Galuccio como Affronti<sup>203</sup> es gente con enorme experiencia en la industria del petróleo. Me parece que es la solución a buscar. Había

---

<sup>203</sup> Se refiere a Sergio Affronti, quien fue designado CEO de YPF en 2020. Técnico de larga experiencia en la compañía, en 2012 había vuelto a la empresa, luego de pasar casi una década fuera del país, para integrar el equipo de dirección de la renacionalizada YPF. Fue el creador del Programa Sustenta y colaboró en la fundación de YPF-Tecnología (YPF, 30/4/20).

una frase famosa de Mao [Tse-Tung] en su momento que decía que había que tener “rojos y expertos”. Es importantísimo no rifar esas cosas. Yo tengo la experiencia que conocí (por relatos) de la nacionalización de Sidor [Siderúrgica del Orinoco], metalúrgica de Techint en Venezuela, que fue correcta, salvo que no se pudo controlar tener una dirección técnica válidamente. Y hoy Sidor no existe. Si vos ponés puro *expertise* técnico es un desastre. Si ponés pura ideología, es un desastre en el sentido opuesto al fin. Hay que combinar ambas (E. Dvorkin, comunicación personal, 10 de agosto de 2020).

Este testimonio, atento a combinar *expertise* con compromiso político para la dirección de la petrolera de bandera, se encuentra en concordancia con lo expresado por la misma entonces presidenta al momento de anunciar la expropiación de YPF:

Vamos a hacer una conducción, una dirección de la empresa absolutamente profesionalizada, y cuando digo esto también quiero hacer una autocrítica de nosotros los argentinos, que durante mucho tiempo en distintos sectores de la economía manejados por el Estado, los manejamos con un criterio casi partidario o de política que terminó dando fundamento a los discursos de que el Estado era inútil y que solamente los privados podían administrar los recursos del Estado. Está demostrado en esta administración que los recursos del Estado pueden ser administrados correctamente también. (Fernández de Kirchner, 16/4/2012).

Se aprecia en los dos testimonios la idea de que las empresas controladas y gestionadas por el Estado requieren profesionalismo, lo cual implica una formación específica –o especializada–, además de responsabilidad, eficiencia y apego por ciertas pautas socialmente establecidas, entre otros factores. Se puede interpretar en el discurso de CFK una advertencia frente al peligro que representaría, en función de la experiencia histórica, una gestión política de las empresas estatales que no manejara responsablemente los recursos, la eficiencia y gestión de tales compañías, debido a criterios y lógicas partidizadas. Ello minaría la sustentabilidad y legitimidad de las compañías, vulnerando la viabilidad del proceso de desarrollo.

Ahora bien, más allá de la cuestión de la gestión profesionalizada, en general, han aparecido distintos cuestionamientos a la figura de Galuccio, en particular, quien concentró importantes funciones en YPF (siendo designado en la triple condición de Presidente, CEO y Director Titular clase D de la empresa). Por caso, se ha presentado con anterioridad el testimonio del ex Director Nacional de Industria de la Nación, quien adjudicaba las limitaciones en la política de proveedores locales de YPF a una lealtad de su CEO para con su anterior empleadora, Schlumberger.<sup>204</sup> Por otro lado, aparece una crítica en otro sentido en

---

<sup>204</sup> Véase al respecto la sección 3.8.2.

el testimonio del ex Secretario de Comercio Interior de la Nación en torno al plan de negocios de la compañía, centrado en Vaca Muerta:

Ninguna duda que YPF tiene que estar en manos de profesionales. Lo que dudo es que un profesional como Galuccio esté en condiciones de hacer el plan de negocios de la empresa, y no lo estuvo. Fue una barrabasada [gran error] su plan de negocios: mal formulado y mal implementado... Yo no discuto su idoneidad como ingeniero. Es el plan de negocios el problema: quién y cómo lo formula. Eso excede las posibilidades de hacer un buen *cash flow* [flujo de caja] o plan de actividad... Fue uno de los grandes errores del gobierno del último ciclo peronista. No tenía formación Galuccio para eso. El plan de negocios de YPF es muy complejo y no lo puede hacer solo un gerente de una empresa petrolera. Un error garrafal que se cometió, porque tiene implicancias mayúsculas. (G. Moreno, comunicación personal, 16 de agosto de 2020).

Se advierte en este testimonio una coincidencia en torno a lo planteado por las posiciones anteriores respecto a una gestión profesionalizada, aunque cuestiona las atribuciones otorgadas al CEO de YPF, en particular en torno al plan de negocios de la compañía. Cabe señalar algunos elementos sobre su rol, dado que el entonces Secretario de Comercio Interior manejaba las cuestiones económicas relativas a los precios, el consumo masivo, el comercio exterior y el dólar. Ambas figuras se encontraban enfrentadas a raíz de un conjunto de diferencias frente a ese tipo de variables económicas: Galuccio en favor de la libertad de precios y gestión de mercado, y Moreno en favor de la regulación y control político de esas cuestiones (Fernández Blanco y Rafele, 2013). Este último controlaba la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, organismo ante el cual las autoridades gubernamentales habían denunciado a inicios de 2012 a las cinco grandes petroleras (YPF, Esso, Shell, Petrobras y Oil) por “abuso de posición dominante” en la venta de gasoil a empresas de transporte. Luego, Moreno secundaría a Axel Kicillof en la flamante Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas.

Más allá de estas polémicas, Galuccio se sostuvo al frente de YPF hasta 2016, entrado el nuevo gobierno de Mauricio Macri, respaldado por la plana mayor del kirchnerismo y representando una de las voces de mayor exposición pública en los debates en torno a YPF, los hidrocarburos y la energía. Adquirió reconocimiento, a su vez, por el importante desempeño de YPF entre 2012 y 2015, en general, y en Vaca Muerta, su gran apuesta, en particular. En el próximo capítulo se ahondará en lo referido a la formación geológica “estrella”, indagando cómo se pusieron en juego los debates en torno a la autonomía o dependencia de su desarrollo masivo por aquellos años.

Recapitulando, se han podido apreciar algunas de las controversias y debates que suscitó la renacionalización híbrida de la petrolera de bandera, analizando las visiones y razonamientos de algunos protagonistas de aquellos hechos y las concepciones encontradas en torno a vías para orientar el desarrollo autónomo a través de la renacionalizada YPF.

#### **4.4. Hidrocarburos: recursos estratégicos o (¿y?) *commodities***

En último lugar, se aborda aquí la concepción estatal sobre los hidrocarburos, resultante de la renacionalización híbrida de YPF. Es que, en el marco de las tensiones entre orientaciones estratégicas que tuvieron lugar en el tercer gobierno kirchnerista, subyacía una puja a la recuperación del control sobre la petrolera de bandera: ¿se había recuperado la concepción de *recursos estratégicos*, propia de la matriz nacional-popular en el país y la región, y/o se sostenía la de *commodities*, forma mercantil predominante bajo la actual fase neoliberal global del capitalismo? No se trata de meras denominaciones, sino que, como señala Dufour (2021), a través de estas disímiles concepciones se expresan y vehiculizan ciertas implicancias ético-políticas, intereses concretos y proyectos de poder, en busca de instrumentación político-jurídica, viabilidad social y legitimidad cultural.

Para esta indagación nos valdremos de la misma Ley N° 26.741/12, de discursos públicos de protagonistas de aquellos sucesos y de las entrevistas realizadas. De este modo, se atiende a las concepciones que se desprenden de la legislación y las declaraciones de los hacedores de política, en articulación con las condiciones de un contexto que se fue volviendo crecientemente adverso para el gobierno.

En primer lugar, aparece la siguiente observación del viceinterventor de YPF, Axel Kicillof, en su exposición en el Senado de la Nación, el día posterior al anuncio de la expropiación de la petrolera de bandera:

Los hidrocarburos pueden ser tomados simplemente como un *commodity* de exportación –como fue el oro en la época de la colonia, cuando en Sudamérica la actividad industrial, productiva y comercial era mínima, y entonces se trataba de venir a explotar los recursos naturales de nuestros países como si fuera simplemente materia de exportación para llevarse a los países centrales–, y otra cosa distinta es el tratamiento que deben tener los recursos estratégicos en el marco del crecimiento acelerado. Un crecimiento con cada vez mejor distribución del ingreso, con participación de los trabajadores, con cada vez mejores estándares de vida para toda la población. Por tanto, una cosa es pensar que el petróleo es un recurso a extraer y a exportar al exterior, y otra cosa distinta es pensar que ese recurso se convierte en estratégico porque se transforma en un resorte y un elemento central del crecimiento y del bienestar de la población argentina. (Neumeyer, 20/4/2012).

Se aprecia en este discurso una posición de clara defensa de la concepción de los hidrocarburos como recursos estratégicos, utilizados en función del desarrollo del mercado interno y en detrimento de su exportación a los países centrales. Se trata de una visión afín al estructuralismo –o nacional-desarrollismo– cepalino, centrada en la industrialización de la periferia para romper con tal condición.

En este mismo sentido, ya las disposiciones jurídicas de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera expresaban claramente que el autoabastecimiento del mercado interno y la actividad hidrocarburífera pasaban a ser conceptuadas como “de interés público nacional”, siendo ello imprescindible para un desarrollo socioeconómico armónico, equitativo y sustentable. Esa figura habilitó, de hecho, la expropiación del 51% de YPF. Ello implica una concepción estratégica de esos recursos naturales (o *bienes comunes*, según nominan las posturas críticas del paradigma desarrollista –Fornillo, 2014–). Se trata, en efecto, de recursos vitales para la actividad económica, bajo el modo de producción dominante a nivel mundial y el régimen energético en que se sostiene. Sin embargo, presentan los hidrocarburos una condición escasa, situada territorialmente, y representan un factor de conflicto social y político en torno a su apropiación. Esto último refiere tanto al producto final de los procesos productivos como a las instancias intermedias necesarias para efectivizar su valorización.

Sin embargo, aparecía también en esa Ley, como uno de los objetivos a alcanzar, la “obtención de saldos de hidrocarburos exportables para el mejoramiento de la balanza de pagos”, aunque, para distinguir la nueva orientación con respecto a las prácticas dominantes desde las reformas de los tempranos años ’90 y la gestación del déficit energético, se indicaba que se debía garantizar “la explotación racional de los recursos y la sustentabilidad de su explotación para el aprovechamiento de las generaciones futuras”. Luego, en su primera exposición pública al frente de YPF, con motivo de la presentación del “Plan de los 100 días”, Miguel Galuccio expresó una idea que enfatizaba aquella orientación: “queremos pasar de un país importador a uno exportador” (La Política Online, 5/6/12).

Según cierta literatura especializada, ello preanunciaba la pervivencia del criterio mercantil de los hidrocarburos en tanto *commodities* (Cabrera, 2014; Pérez Roig, 2016). La política hidrocarburífera posterior enfatizaría aquella orientación, a través del Decreto N° 949/13 y la reforma de la Ley de Hidrocarburos de 2014, restituyendo ciertos elementos del paradigma neoliberal precedente, en tanto beneficios extraordinarios para las empresas que invirtieran por encima de ciertos montos, como la “libre disponibilidad” sobre un porcentaje de los hidrocarburos extraídos y sobre las divisas obtenidas por exportación, luego de cierta

cantidad de años de las concesiones sobre yacimientos de HCNC. Respecto a este punto, se analizó en el capítulo precedente que, a través de estas concesiones a los reclamos que hacían los actores dominantes del circuito, los cuales se rigen por la competencia global, se buscaba incentivarlos a acompañar a la petrolera nacional en la inversión para superar el déficit energético. De este modo, estos actores lograban imponer condicionamientos al gobierno, aprovechando su primacía en el circuito, en particular, y en la matriz productiva, en general.

Queda de manifiesto, pues, una tensión en la concepción sobre los hidrocarburos: predominantemente conceptualizados como recursos estratégicos, aunque existiendo una pervivencia instrumental, en menor medida, de la concepción de *commodities*. Al respecto, señala Pérez Roig (2016), utilizando el instrumental analítico marxista, que se interiorizó el “desdoblamiento” de estos recursos en cuanto valores y valores de uso, lo cual había atravesado ya a otras políticas implementadas desde 2002. Según el autor, aparece una “hibridación contradictoria, que superficialmente encuentra expresión en la necesidad simultánea de autoabastecimiento y exportación, y cuya única posibilidad de armonización descansa sobre la explotación masiva de hidrocarburos no convencionales” (p. 27). Ello obedecía al enorme potencial que tiene el país en esos recursos, los cuales demandaban, sin embargo, tanto un salto técnico y económico cualitativo –propio de estructuras geológicas más complejas– como una serie de condiciones institucionales, políticas, sociales y económicas específicas, en su mayoría garantizadas por el Estado.

Ahora bien, aparecen contrapuntos y tensiones en las visiones de los protagonistas gubernamentales ligados a la renacionalizada YPF. Por caso, resulta ilustrativo al respecto el testimonio del ex Ministro de Planificación Federal e interventor de YPF:

El interés de todos los argentinos debería apuntar a considerar a la actividad y los recursos petroleros como una actividad estratégica e impedir el “talón de Aquiles” de que se los convierta en una mercancía, que es fundamentalmente la posibilidad de enajenar esos recursos... el precio real del producto debe responder al interés general de la nación y fundamentalmente debería prohibirse la enajenación tanto de los recursos como de su explotación, en tanto y en cuanto traten o apunten al producto como una mercancía y no como un elemento indispensable para el desarrollo nacional... Soberanía energética no es solamente autoabastecimiento, sino también dos cuestiones más: quitarle al valor del insumo energético –es decir, el precio del gas en boca de pozo y el precio del metro cúbico de petróleo extraído– el carácter de mercancía, y que pase a ser un factor de desarrollo nacional en todo sentido en cuanto a las economías regionales; y, a su vez, el concepto que debe tener quien conduzca la compañía en el sentido de que la industria nacional sea la protagonista en cuanto al desarrollo económico generado por la riqueza del hidrocarburo... Soberanía energética no es solamente producir petróleo y venderlo en dólares, sino que toda la industria nacional participe de la producción de petróleo, no solamente Techint, Shell

y algunas empresas extranjeras. Mi bandera nunca fue, y me consta que la de Néstor y Cristina tampoco, el producto como mercancía sino el producto como factor de desarrollo nacional, tal cual lo soñó Mosconi, Yrigoyen, originalmente, y luego Perón con la constitución del '49, donde planteaba la intangibilidad e imprescriptibilidad de la titularidad del Estado sobre los recursos petroleros. Yo nunca hubiera avanzado a tan poco tiempo de la recuperación [de YPF] con el acuerdo con Chevron, porque este implica la necesidad de exportar ese producto, y me parece que exportar energía es como todos los días vender un pedacito de la bandera y de la soberanía, porque Argentina no es un emirato árabe: tiene energía, tiene petróleo y un yacimiento importante como Vaca Muerta, pero en materia de producción tiene serios problemas de costos en petróleo convencional. En la gestión Galuccio (que tiene cosas buenas, pero no logró lo que esencialmente debería lograrse) esto se tendió a abandonar en función de Vaca Muerta. La Argentina tiene por delante un desarrollo industrial y agroindustrial, y la energía tiene que estar en función de eso. (J. De Vido, comunicación personal, 24 de julio de 2020).

Se aprecian en esta cita algunas de las tensiones que se han presentado en cuanto a concepciones divergentes, tanto respecto a los hidrocarburos y sus usos, como a la idea de soberanía energética. Esta última constituye una noción cara a toda la tradición y matriz nacional popular. A su vez, se trata de una categoría sujeta a diversas interpretaciones según la posición, contexto y cosmovisión del hablante. Es tal la multidimensionalidad de la soberanía en los tiempos que corren, a raíz de la globalización y las continuas revoluciones tecnológicas, con sus diversas aplicaciones en todos los ámbitos, que muy diferentes acciones pueden ser leídas como soberanas, o bien vulneradoras de la soberanía. A la par, la visión sustentada por el ex ministro podría caracterizarse como clásicamente industrialista, ordenada en función de subsidiar el precio de los hidrocarburos en favor de un desarrollo nacional industrial –y agroindustrial–, y contrario a su concepción en tanto mercancía. Recordemos aquí que De Vido y su equipo habían sido desplazados en la gestión de las cuestiones energéticas por el equipo de Kicillof, debido a la aparición del déficit energético y al gran volumen, en particular, que habían alcanzado los subsidios energéticos, factores que coadyuvaban a la restricción externa. La orientación seguida por los nuevos hacedores de política, habilitando la exportación de saldos de hidrocarburos (en particular, no convencionales de Vaca Muerta) se oponía a la visión sostenida por el equipo de De Vido, quien destaca como un logro las restricciones y suspensiones efectuadas desde 2004 en la exportación de gas a Chile.<sup>205</sup> Se desprende aquí, pues, que no encontraba consenso al

---

<sup>205</sup> Estas databan de un acuerdo bilateral de 1995 y estaban implicando una venta a US\$ 2 el MBTU en la frontera, mientras que, mediante una operatoria asentada en guaridas fiscales, se terminaba vendiendo en Santiago a US\$ 27, según señala el entrevistado (J. De Vido, comunicación personal, 24 de julio de 2020).

interior del gobierno la relación asumida entre abastecimiento al mercado interno y exportación de los hidrocarburos.

Al analizar la política hidrocarburífera desplegada desde la renacionalización de YPF, se advierte que, ante la reaparición de los “cuellos de botella” del patrón de acumulación, primó la visión de que la generación de saldos exportables de hidrocarburos podría ayudar a aliviar la reaparecida restricción externa, proveyendo divisas para mejorar la balanza de pagos. Amerita problematizarse en este punto si la exportación de energía implicaba necesariamente una concepción en tanto *commodities*, y un retorno al paradigma neoliberal, o puede ser articulada con otras perspectivas. También en este aspecto bajo consideración, se presenta, pues, una hibridación: en este caso, entre autoabastecimiento y exportación, y el tratamiento de los hidrocarburos en tanto recursos estratégicos y en tanto *commodities*.

Sobre este punto aparecen otros elementos en las entrevistas realizadas para esta investigación. En primer lugar, señala el ex representante estatal en el directorio de Repsol-YPF (2007 y 2011-2012) y “mano derecha” de De Vido en aquel entonces, que defiende la idea de exportar energía siempre y cuando ello no sea en forma primaria sino como subproductos industrializados, como los distintos derivados del petróleo y el gas (gasoil, fueloil, butano, propano, naftas, etc.), o bien biocombustibles, ambos de mayor valor agregado. Ahora bien, según el entrevistado, para aumentar la producción de subproductos como naftas y otros combustibles se hacía necesario “por lo menos tener dos refinerías más del tamaño de la de Ensenada para pensar en exportar ese tipo de productos” (R. Baratta, comunicación personal, 22 de marzo de 2021).

Cabe realizar aquí una breve digresión, ya que, en torno a este último punto, señalan Fernández Blanco y Rafele (2013) que “la construcción de una refinería era una de las obsesiones del kirchnerismo” (p. 91). Entre 2006 y 2009 se avanzó con esa idea, e incluso se firmó una carta de intención para analizar un proyecto en tal sentido, en una reunión de fines de 2008 entre la entonces presidenta CFK y Carlos Bulgheroni, dueño de PAE. Se apostaba a emplazar el establecimiento en Chubut, en las proximidades del yacimiento Cerro Dragón, el único que mostraba un gran desempeño a nivel nacional en aquel entonces. Si bien el gobierno apostó fuerte a ello, y apuraba para concretarlo –incluso pergeñó el nombre de General Mosconi II para la refinería–, el proyecto se frustró por considerarse inviable por los empresarios para las capacidades productivas y financieras del país en ese entonces.<sup>206</sup> Más

---

<sup>206</sup> Según Fernández Blanco y Rafele (2013), los petroleros llegaron a hacer un “estudio de factibilidad por el cual pagaron varios miles de dólares y mantuvieron múltiples reuniones entre sí y con el Gobierno sin ninguna

adelante, en agosto de 2011, una vez aparecido el déficit energético, Repsol-YPF le presentó al gobierno un proyecto para construir una nueva refinería, como parte del plan del grupo Petersen para mejorar la relación con el gobierno. Se la proyectaba para 2016/2018 y “las opciones de localización contemplaban Comodoro Rivadavia (Chubut), Campana (Buenos Aires), San Lorenzo (Santa Fe) y Bahía Blanca (Buenos Aires), el lugar preferido por los estudios” (Fernández Blanco y Rafele, 2013: 179). No obstante, la renacionalización de la compañía, en 2012, frenó tales planes. Vale este *excursus* como somero ejemplo de la frustración de la apuesta kirchnerista por consolidar una “burguesía nacional” que pudiera motorizar el desarrollo, como se ha analizado previamente.

Ahora bien, volviendo al debate sobre los usos y concepciones de la energía pos renacionalización de YPF, introduce el ex ministro de Planificación otro elemento a considerar en este punto, referido a qué lugar otorgarles, por un lado, a los preciados HCNC y, por otro, a los recursos convencionales del país:

Si vos tenés recursos convencionales que tienen un costo de producción más bajo, lo lógico sería tener Vaca Muerta como reserva, explotando la “puntita” que se podía explotar. No hace falta rifarla a cualquiera a los efectos de exportar gas y petróleo, sino trabajar con los recursos convencionales, como para poder dar el impulso inicial al crecimiento y el desarrollo industrial (J. De Vido, comunicación personal, 24 de julio de 2020).

Se trata este de un debate que atravesó el sector energético en los años posteriores a la renacionalización de YPF y la apuesta por el desarrollo “a todo motor” de Vaca Muerta.<sup>207</sup> En contraposición con el planteo de De Vido, el ex vicepresidente de Administración y Finanzas de YPF, Nicolás Arceo, lo define como una “falsa discusión”. El economista señala el fuerte declino y agotamiento de los yacimientos convencionales del país, con excepción del crudo pesado del Golfo San Jorge, y afirma que no había otros nuevos significativos por desarrollar. Ha aparecido, en ese marco, la perspectiva de avanzar en la recuperación secundaria y terciaria, esto es, distintas formas de “rejuvenecimiento” de los yacimientos maduros, al mejorar sus niveles de producción.<sup>208</sup> De hecho, la recuperación secundaria representaba

---

expectativa real. A cambio, obtuvieron información actualizada del mercado y una conclusión inequívoca: a ninguna de sus empresas les convendría construir una refinería en la Argentina” (p. 92).

<sup>207</sup> El debate tomó fuerza, en particular, ante la asunción del gobierno de Alberto Fernández, en diciembre de 2019. Las entrevistas que aquí se traen a colación fueron hechas durante el primer año y medio de tal gobierno, por lo cual ese factor estaba presente en los entrevistados. Aunque, cabe señalar, excluimos del análisis lo referido a los períodos de gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) y el mismo Fernández (2019-actualidad) debido al recorte temporal de la presente investigación.

<sup>208</sup> “Si bien la tecnología de extracción fue avanzando con el tiempo, lo cierto es que hasta hoy ningún pozo petrolero ha podido vaciarse en su totalidad. La recuperación final de un yacimiento generalmente está entre el 10 y el 60 % en el caso del pozo petrolífero –petróleo original in situ (POIS)– y entre el 50 y 90 % del

alrededor del 40% de la producción de petróleo anual de YPF en 2015, según informaba la compañía en su portal web (Scandizzo, 2015). Sin embargo, señala Arceo que, si bien esos procesos son importantes, “lo que va a permitir eso es disminuir el declino de la producción, no aumentarla”. Por lo cual, según su visión, la única opción que ha tenido el país para evitar las importaciones, en pos de suplir la demanda energética del país, son los HCNC. Si bien también menciona los recursos *offshore* –situados en el mar–, afirma que su extracción “depende del precio porque es mucho más costosa”, y, dada la volatilidad del precio internacional, habría sido difícil la llegada de ese tipo de inversiones. (N. Arceo, comunicación personal, 27 de septiembre de 2021).

En fin, los testimonios precedentes dan cuenta de la polémica existente sobre la potencialidad de los yacimientos maduros del país y las posibilidades –y condiciones– de su recuperación (secundaria y terciaria), ya que no se trata de cuestiones exactas, sino que están mediadas por estimaciones técnicas y profesionales, económicas, sociales y ambientales.

Por último, en sintonía con Arceo, introduce otros elementos de juicio al respecto de esta polémica el actual Director Titular de Y-TEC:

El paquete de dólares que podemos obtener a partir del petróleo con Vaca Muerta es enormemente superior que con la recuperación secundaria y terciaria. Si nuestro propósito es solamente el autoabastecimiento, estoy de acuerdo que esto último y Vaca Muerta como reserva está bien. Pero nosotros necesitamos exportar, y el *shale* es un *commodity* de exportación valioso... no hay industrialización posible si no tenés dólares, y no los imprimimos. Podemos tener un control férreo sobre la cuenta capital de modo que no salgan ni se fuguen. Lo podemos –y debemos– hacer. Pero aparte de eso tenemos que entrar dólares, y la única manera de hacerlo es exportando. Vamos a sustituir importaciones, pero cada cosa que fabricás tiene un componente importado, que lo podés tratar de disminuir, pero va a existir porque tenemos una industria incompleta. (E. Dvorkin, comunicación personal, 10 de agosto de 2020).

Como se puede observar en estos testimonios, aparecen distintas visiones encontradas acerca de la potencialidad de los distintos tipos de hidrocarburos presentes en la geografía nacional, así como de la viabilidad técnica y económica de su extracción. La visión de De Vido y Baratta, cuyos equipos diseñaron la política energética nacional entre 2003 y 2012, y fueron desplazados luego por los equipos de Axel Kicillof, se rige por fuertes principios

---

yacimiento de gas –gas original in situ (GOIS)–, el resto queda almacenado en las cuencas. Para extraer una mayor cantidad se utilizan métodos que se conocen como ‘recobro mejorado’ y sirven para lograr la mayor extracción en pozos sin presión natural o en declinación, inyectando toda clase de gases y líquidos en los yacimientos” (Narodowski y Remes Lenicov, 2014: 244). Las técnicas de recuperación secundaria más comunes son la inyección de gas y la inundación con agua del yacimiento, a través de pozos de inyección ubicados en la roca que tengan comunicación de fluidos con los pozos productores. Las principales técnicas de recuperación terciarias son métodos térmicos, inyección de gas e inundación química.

ordenadores: el desacople de los precios locales con respecto a los internacionales (esto es, un mecanismo clave de desconexión, en términos de Samir Amin), los subsidios energéticos y el uso de la energía –primaria– para el desarrollo industrial nacional y no para su exportación –a excepción de hacerlo con valor agregado–. Por el contrario, la visión de Arceo, referente energético del “cerebro económico” del último gobierno kirchnerista, presenta una visión más pragmática, ordenada por las rentabilidades relativas de la industria hidrocarburífera a nivel regional y mundial en tiempos de globalización, para la cual la clave residía en atraer inversiones extranjeras que permitieran lograr la escala necesaria para un desarrollo masivo de los promisorios HCNC de Vaca Muerta y, así, suplir el déficit energético. Dvorkin, por su parte, coincide con la visión de Arceo, y recupera dilemas históricos de la problemática del desarrollo nacional como la restricción externa y las debilidades –y limitaciones– de la industria argentina. Recuértese aquí lo señalado respecto al carácter desarticulado, heterogéneo y dependiente de la matriz productiva nacional, la cual conlleva una importación creciente de partes y piezas, insumos y técnicas, para acompañar el crecimiento del producto, un fenómeno muy marcado en las ramas industriales que lideraban entonces el crecimiento económico (Rovelli, 2017; Kulfas, 2019).

A modo de síntesis, se podría caracterizar a la visión de De Vido-Baratta como industrialista clásica, afín a las experiencias nacional populares del siglo pasado, frente a una visión más *aggiornada* de Arceo-Dvorkin de acuerdo a las complejidades que depara la situación económica nacional y mundial en el siglo en curso.<sup>209</sup> Se trata, también, de formas distintas de concebir la dependencia de nuestro país, con sus diversas y múltiples dimensiones: en materia fiscal, monetaria, productiva, etc. Para la primera perspectiva, desacoplando los precios internos con respecto a los internacionales se podría proteger e impulsar la industria nacional, a la par que el valor agregado aparece como un eje clave a desarrollar, inclusive para la exportación de energía. Para la segunda perspectiva, la industria nacional es incompleta y presenta deficiencias, a la par que la restricción externa resulta uno de los principales problemas a atender de la economía, constituyendo los HCNC un medio oportuno para paliarla, mediante la exportación y consecuente obtención de divisas. En función de los distintos diagnósticos aparecen diferentes orientaciones de política, según cuál sea el aspecto que se evalúe como más crítico y prioritario para enfrentar. En fin, se trata de debates fundamentales que han atravesado la cuestión YPF –e hidrocarburífera, en general–, desde su renacionalización híbrida de 2012, con gran vigencia en la actualidad.

---

<sup>209</sup> No se trata esta afirmación de un juicio de valor sino de una caracterización analítica.

Para cerrar, en el próximo capítulo se focalizará con mayor detenimiento en el *boom* de Vaca Muerta, “punta de lanza” de la extensión de la frontera hidrocarburífera en el país hacia los flamantes y promisorios HCNC. Se observará, allí, cómo se pusieron en juego fenómenos y actores de distinta escala y poderío, así como también los impactos multidimensionales de su desarrollo “a todo motor”. En fin, ello agregará aristas y complejidades a las concepciones encontradas que atravesaron este capítulo.

## Capítulo 5

### Vaca Muerta y los hidrocarburos no convencionales en disputa

*Somos conocidos en materia de gas como la segunda, y de petróleo no convencional como la cuarta, reserva en el mundo [...] Y todo lo que esto significa en torno a Vaca Muerta, donde la Argentina no quiere convertirse solamente en un país productor de commodities sino también en un país productor de las herramientas, maquinarias, y todo lo que conlleva la explotación petrolera. Este es el verdadero desafío. (Discurso de Cristina Fernández de Kirchner el 23 de abril de 2015, en la clausura del Foro Empresarial entre Argentina y Rusia, compilado en *Una política exterior soberana*).*

#### 5.1. Introducción

En este último capítulo, situado en la escala local, se circunscribe el análisis en torno a la disputa por la estratégica formación Vaca Muerta, la mayor expresión de la ampliación de la frontera hidrocarburífera argentina hacia los promisorios hidrocarburos no convencionales (HCNC) del país. El capítulo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, se reconstruye la trama geopolítica en que se produce el auge de los HCNC, hacia principios del siglo en curso, ante las transformaciones del orden energético mundial y la iniciativa hegemónica estadounidense. Luego, se presenta el auge de Vaca Muerta en aquel marco, atravesada por distintas pujas de intereses: aparecen en este recorrido las estrategias y el accionar de agencias energéticas, petroleras y gobierno de EUA, de petroleras europeas, de la misma Repsol al frente de YPF, de petroleras y gobiernos de China, Rusia y otros países emergentes, y también de petroleras y gobierno de la Argentina, incluida la YPF renacionalizada. Se presenta luego un sucinto mapa de poder en Vaca Muerta, observando los intereses predominantes en el devenir del desarrollo hidrocarburífero de la formación, entre 2012 y 2015. Por último, se concluye con un balance final analizando, en base a lo planteado previamente, en qué medida se pusieron en juego las cuestiones de la autonomía y la dependencia bajo el modo en que se efectuó su desarrollo masivo, bajo comando de la petrolera de bandera y en articulación con Chevron y otras transnacionales petroleras.

#### 5.2. Los hidrocarburos no convencionales en la trama geopolítica mundial

Al retomar claves teóricas planteadas en el primer capítulo de la tesis, se puede observar cómo se ha agudizado, con el correr del siglo XXI, la disputa geopolítica por el

acceso, disponibilidad y control de los *recursos naturales estratégicos*, en el marco de la crisis y transición del sistema mundial. Ello constituye uno de los 5 monopolios que identifica Amin (1994) para dar cuenta de las relaciones de desigualdad y polarización entre las naciones en el proceso de mundialización capitalista. Los hidrocarburos constituyen claros exponentes de este tipo de recursos, habiendo sido el petróleo –u “oro negro”– el ejemplo paradigmático de ello a lo largo del siglo XX. A su vez, su explotación ha implicado crecientemente una articulación con otros de los monopolios señalados por Amin, de la mano de la incesante competencia económica y geopolítica: el de flujos financieros (debido a los grandes montos de inversión requeridos para su explotación) y el tecnológico (a raíz de los conocimientos y técnicas adoptados en función de las relaciones técnicas de producción dominantes en cada momento histórico).

Este carácter estratégico de los hidrocarburos obedece a que se trata de un tipo de recurso natural esencial (cualitativa y masivamente) para la reproducción de la vida material y la valorización del capital, bajo el modo de producción capitalista y en base a un patrón civilizatorio “fósil”: es decir, basado en un régimen energético que se ha sustentado predominantemente en combustibles fósiles (Fernández Durán y González Reyes, 2018 [2014]). Por ende, juegan también un papel energético clave en el mantenimiento (de) o disputa (por) la hegemonía mundial. A la par, se trata de un tipo de recursos escasos, al ser no renovables y de muy lenta reposición, difícilmente sustituibles (al menos por el momento, mientras se atraviesa la actual y lenta transición energética<sup>210</sup>), y desigualmente distribuidos en la geografía mundial. Ello los convierte en vulnerables, dando lugar a una disputa por el acceso, disponibilidad y control sobre las reservas, fuentes de producción y vías de abastecimiento (Herrera Santana, 2016).

La globalización y la reestructuración de la economía capitalista mundial implicaron una intensificación de la demanda global de estas fuentes de energía, producto de la creciente urbanización e industrialización en países emergentes como China e India. Entrado el siglo XXI, muchos de los principales campos petroleros descubiertos durante las décadas de 1960 y 1970 a lo largo de la geografía mundial mostraban signos de agotamiento productivo. Según los informes del BP Statistical Review of World Energy de 2009, 30 de los 45 principales países productores de petróleo habían alcanzado su “cenit productivo”, esto es, el nivel máximo a partir del cual la producción de dichos países comienza a disminuir (de la Balze, 2012). Ante este riesgo de agotamiento, un nuevo orden energético tomaba forma,

---

<sup>210</sup> Véase la sección 2.2 al respecto.

incentivándose la búsqueda de otras fuentes de energía, y definiéndose una nueva geopolítica de la energía (Guerrero, 2016).

Si bien existen discrepancias en torno a si se traspasó o no el umbral del petróleo (*peak oil*),<sup>211</sup> lo cierto es que hay evidencia de que la época del llamado “petróleo fácil” ha quedado atrás y que, en cierta medida, la sociedad fósil se estaría enfrascando en una suerte de “carrera por lo que queda” (Klare, 2012). Muestra de ello puede verse en el avance sobre recursos convencionales de difícil recuperación como los alojados en aguas profundas o ultra profundas, las prospecciones sobre el Ártico o en la explotación de hidrocarburos no convencionales tales como el *shale oil/gas*, el *tight oil/gas*, *tarsands*, *coalbedmethane*, los cuales implican el despliegue de técnicas de alto impacto ambiental como el *fracking* y otras similares (Nuñez, 2021a: 22-23).

Se ha nominado a estas nuevas fuentes energéticas como “extremas”, debido a las características del clima, las temperaturas y las presiones con que se opera para su extracción, con sus consecuentes mayores riesgos ambientales, sociales y laborales. Es en ese marco que aparece la “revolución del *shale*” (gas y petróleo de esquistos, pizarra, lutitas o roca madre, según las distintas traducciones y/o enfoques geológicos), la cual tuvo lugar en EUA entre mediados y fines de la primera década del siglo XXI. Ese proceso fue motorizado por decenas de empresas medianas y pequeñas, apoyadas por subsidios, asistencia financiera y otras facilidades por parte del Estado de ese país, en condiciones de frontera tecnológica para los cánones de la industria hidrocarburífera. Es que la producción de petróleo de forma convencional había alcanzado su pico en 1970 en EUA, pasando a declinar desde entonces. Para esa misma época comenzaban las primeras investigaciones sobre nuevas técnicas para reservorios no convencionales. Hacia 2005, el país debía importar casi el doble del total de crudo producido (Avondoglio, 2021). En tal marco, desde mediados de los años '90 comenzó a aplicarse la revolucionaria y controvertida técnica del *fracking*, o fracturación hidráulica, combinada con pozos horizontales, para volver factible y rentable la producción de HCNC.<sup>212</sup> Fruto de este *boom*, EUA pasó en aproximadamente una década de ser importador neto de hidrocarburos a declarar un horizonte de autosuficiencia energética y exportación. A la par, llegó a ubicarse a la altura de los dos grandes productores mundiales, Arabia Saudita y Rusia, alcanzando en 2010 el lugar de principal productor mundial de gas y en 2014 el de segundo

---

<sup>211</sup> “La teoría del cenit del petróleo o teoría del pico de Hubbert predice que la producción mundial de hidrocarburos llegará a su cenit, su punto de máxima producción, y después declinará hasta su agotamiento. El geofísico M. King Hubbert, con quince años de antelación, predijo correctamente el pico de la producción petrolera del sur de EUA para 1970. Desde entonces se utilizó su teoría para realizar varias predicciones sobre la fecha del apogeo mundial de los hidrocarburos.” (Roffinelli, 2015: 206).

<sup>212</sup> Véase al respecto la sección 3.4.

mayor productor de petróleo, según los datos del Atlas Energético Mundial de la Agencia Internacional de Energía (2016).

En esta “revolución del *shale*” jugó un papel fundamental el extraordinario alza del precio internacional del petróleo que tuvo lugar a inicios de siglo, dado que a raíz de los elevados costos de las tecnologías y las inversiones de riesgo que demanda la extracción de estos recursos, la actividad se hacía rentable con un barril que superara los US\$ 70 aproximadamente, según las estimaciones de la industria en aquellos tiempos. Ello había sucedido desde 2005 hasta la “guerra por los precios del petróleo” de 2014-2015 –aunque con una importante merma hacia 2008, a raíz de la crisis financiera global–, como se apreció en el Gráfico N° 2. Aquel ciclo de precios muy altos de la primera década y media del siglo XXI no se explica sólo por cuestiones de oferta y demanda, sino que presenta un importante componente de especulación financiera, tal como afirmaban funcionarios gubernamentales y comisiones parlamentarias estadounidenses, especialistas y diarios. Según estimaciones de diversos analistas, cerca de un 80% del mercado de futuros energético era controlado por diversos bancos, fondos de alto riesgo y otros instrumentos financieros semejantes, convirtiendo ese mercado en un “casino de apuestas” y manipulando las fluctuaciones en los precios del petróleo y sus derivados (Engdahl, 16/3/2012). Estimaciones similares se encuentran en Bruckmann (2015), donde se afirma que el 66% del mercado de futuros de *commodities* se encontraba en manos de especuladores (tradicionales y financieros).<sup>213</sup>

Tal proceso de especulación y manipulación de los precios del petróleo guardaba relación con la concepción de las materias primas como *commodities* y su transformación en un tipo de activo financiero, cuyos mercados se convirtieron en una esfera de inversión en búsqueda de lucros elevados y rápidos, atrayendo inversores financieros gracias a la desregulación de la industria. Contribuyó a este proceso la integración de esos mercados, facilitada por la creación de vehículos de inversión destinados a la especulación, como los llamados “mercados futuros”, los cuales “reforzaron el pasaje entre los mercados de *commodities* y los mercados bursátiles” (Bruckmann, 2015: 59). Fue por ello que comenzó a hablarse de la existencia de una “burbuja” de las materias primas por aquellos años.<sup>214</sup>

En este sentido, se han planteado dudas sobre la veracidad de las elevadas estimaciones sobre los HCNC, cual nueva panacea que revolucionaría el orden energético mundial. Diversos investigadores han afirmado que se habría sobreestimado las reservas entre

---

<sup>213</sup> Análisis previos a la crisis de 2008 de la banca Goldman Sachs afirmaban que los fondos de pensiones y fondos de inversión habían invertido 85.000 millones de dólares en fondos de índice de materias primas, experimentando aumentos crecientes y constantes en años precedentes.

<sup>214</sup> Véase al respecto: [https://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/index.php/Burbuja\\_de\\_las\\_materias\\_primas](https://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/index.php/Burbuja_de_las_materias_primas)

un 100% y un 500%, debido a que se exageró con respecto a la productividad de los pozos, al no tener en cuenta la rápida caída en los volúmenes de extracción.<sup>215</sup> La propia Administración de Información de Energía de EUA (EIA por sus siglas en inglés) admitió en 2014 que el principal yacimiento de petróleo no convencional de ese país –ubicado en Monterrey, California–, el cual supuestamente constituía las dos terceras partes de todo el *shale* de las fuentes técnicamente recuperables, había sido mal evaluado, y su nueva revisión calculaba esas reservas en sólo un 4% de las estimaciones originales (Elorza et al., 2015). Se trata del mismo organismo que había señalado a Vaca Muerta como una formación “de clase mundial” en su informe de 2011, y que en su actualización de 2013 colocaba a la Argentina en el cuarto lugar del *ranking* de países con mayor cantidad de *shale oil* (detrás de Rusia, EUA y China) y en segundo lugar en *shale gas* (sólo por detrás de China) (EIA, 2013).

Todo parece indicar que la industria hidrocarburífera, basándose en informes con datos no comprobados, sobrestimó o infló las reservas de *shale gas* y *oil*. Deliberadamente confunden recursos con reservas (que son la parte de los recursos fósiles existentes comercialmente recuperables)<sup>216</sup> para manipular al alza el valor de sus activos. Por exigencias legales de Wall Street, para que las reservas coticen como activos, los pozos deben estar mostrando viabilidad comercial. Por tanto, las empresas del *shale* abultan la productividad de los pozos y las dimensiones de sus reservas (Roffinelli, 2015: 207-208).

En función de lo anterior, algunos analistas internacionales han planteado la existencia de una “burbuja” especulativa en el *shale* (Jalife-Rahme, 7/3/2013), la cual se sumaría a anteriores “burbujas” (como la de las “punto.com”, que explotó en 2000), en tanto forma de prolongar el proceso de financiarización que sostiene a la economía mundial capitalista y la hegemonía anglo-estadounidense desde los años ’70.

No obstante lo anterior, a la par del carácter de negocio financiero del *shale*, jugaba este un rol importante en términos geopolíticos. Se ha señalado que la sobreestimación de reservas de ese tipo de hidrocarburos no convencionales a nivel mundial respondía a una

---

<sup>215</sup> Los estudios de Arthur Berman y Lynn Pittinger detectaron una alta tasa de declive en los registros de producción diaria de 65 mil pozos en 31 cuencas de Estados Unidos (Roffinelli, 2015)

<sup>216</sup> “En la industria se utilizan dos definiciones del concepto de reserva, determinística y probabilística. Son complementarias y su estimación se realiza en función de condiciones geológicas, tecnológicas, económicas y legales. Para que un recurso sea considerado reserva y esté catalogado como reserva probada, el desarrollo y la explotación de la producción a lo largo de la vida del reservorio tienen que ser rentables y comercialmente atractivos para el Estado o la empresa petrolera. Esta rentabilidad, además de depender de los precios de venta y los costos de inversión y operación, está sujeta a las condiciones legales vigentes, que afectan tanto los contratos de exploración y producción como los contratos de comercialización y el régimen fiscal en materia de impuestos y regalías, entre otros aspectos. El proceso de acumulación de reservas y su posterior certificación se concretan a partir del descubrimiento de recursos en exploraciones de yacimientos –asociadas principalmente a actividades de prospección sísmica, gravimetría, estratigrafía y perforación de pozos exploratorios, entre otras– con arreglo a las condiciones técnico-económicas y legales ya mencionadas” (CEPAL, 2013: 37).

estrategia estadounidense para impulsar ese tipo de explotación fuera de sus fronteras, en países periféricos controlados por sus transnacionales petroleras. Ello habría respondido, según estas lecturas, al objetivo estratégico de asegurarse el acceso de esos recursos energéticos en un escenario de fuerte pugna global, principalmente con China y Rusia (Bertinat et al., 2014; Elorza et al., 2014). Este acceso a los recursos energéticos constituía una cuestión de seguridad nacional estadounidense, expresada como una de las principales claves de su política exterior desde el gobierno de George W. Bush (2001-2009), en un país que con sólo el 4% de la población mundial representaba entonces el mayor consumidor de combustibles fósiles del mundo (con cerca del 25% del total). Se buscaba, en ese marco, reducir o eliminar la dependencia de importaciones hidrocarburíferas provenientes de países considerados peligrosos, como Venezuela o los de Medio Oriente, a la par que romper la dependencia con la OPEP. Jugaba un rol clave en ello la promoción de la actividad en países periféricos, bajo control de sus transnacionales petroleras. En ese marco, América Latina constituía, para las potencias del Norte global, la reserva de hidrocarburos más importante del “mundo occidental”.<sup>217</sup> Gracias al *boom* del *shale* y los HCNC, EUA buscaría pasar de una política anclada en el principio de “seguridad energética” hacia una de “independencia energética”, con un horizonte de “dominio energético” (Avondoglio, 2021).

La administración de Barack Obama (2009-2017) fue una activa promotora del desarrollo de HCNC a lo largo del planeta, diseñando una geoestrategia energética que buscaba trastocar el orden energético mundial. Tal geoestrategia comprendía una agenda de diversificación de las fuentes de energía –como la nuclear y los agro-combustibles–, en donde el *shale* tenía un lugar central. En ese marco, el Departamento de Estado de EUA (comandado por Hillary Clinton entre 2009 y 2013, y por John Kerry entre 2013 y 2017) creó distintas políticas para promocionar el desarrollo de HCNC a nivel mundial, como una serie de iniciativas bilaterales o su inclusión en acuerdos de libre comercio como el Tratado Transpacífico entre EUA y la Unión Europea. La más específica, no obstante, fue el Programa para el Compromiso Técnico en Gas no Convencional (UGTEP, por sus siglas en inglés), creada en 2010, anteriormente llamada Iniciativa Global para el Gas de Esquisto. Tal geoestrategia energética se hizo manifiesta en las visitas de Clinton a países de Europa del

---

<sup>217</sup> De acuerdo, claro está, con la concepción de América Latina como “extremo Occidente” (Rouquié, 1989). Véase la nota 36 (página 50) al respecto de los conceptos de *Occidente*, *occidentalismo* y *occidentalización*, y la sección 1.2.5 para dimensionar las magnitudes del gran potencial hidrocarburífero regional.

Este, ex repúblicas de la extinta URSS, como Ucrania, Lituania, Polonia<sup>218</sup> y Bulgaria, en busca de erosionar la dependencia de estos países con respecto al gas provisto por Rusia.

Si bien la Agencia de EUA para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) pasó a ocuparse directamente de la ejecución del programa UGTEP, en Suramérica adoptó otras formas la ofensiva en favor de los HCNC, debido a los malos antecedentes de las intervenciones de la USAID en la región. De este modo, aparecían distintas alianzas corporativas en fomento de los HCNC,<sup>219</sup> presionando a los gobiernos para obtener márgenes de ganancia y marcos regulatorios favorables, mientras EUA invitaba formalmente a Colombia, Brasil, Argentina, Perú, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay al UGTEP (Baccheta, 2013).

En todo este marco, las petroleras estadounidenses ExxonMobil, Chevron y Halliburton, ubicadas entre las más grandes del mundo, habían dedicado cientos de millones de dólares a acciones de propaganda, *lobbies* y campañas electorales de los partidos en defensa del *fracking*, la polémica técnica de extracción de los HCNC que se prohibía en países como Francia o Bulgaria, mientras organizaciones y movimientos sociales reclamaban su prohibición –o, al menos, suspensión– hasta poder contar con los estudios necesarios para evaluar sus efectos. En ese marco, autoridades de la OTAN y EUA acusaban a Rusia de hacer *lobby* a través de ONG ambientalistas para deslegitimar el *shale gas* en pos de mantener las importaciones europeas de gas ruso. En fin, para 2012, Chevron tenía grandes concesiones en yacimientos con recursos de *shale* en Argentina, Australia, Canadá, China, Sudáfrica y distintos países de Europa del Este.

Por último, se debe señalar que el *boom* de los HCNC estuvo en el centro de la puja por el precio internacional del petróleo, el cual sufrió un fuerte desplome desde mediados de 2014, de casi 50% en pocos meses. Si bien esa caída no se explica únicamente por la variable geopolítica, existía coincidencia en su primacía, dado el carácter histórico de arma geopolítica por excelencia del petróleo, junto con el marco mundial de crisis y lucha por el reordenamiento mundial. Arabia Saudita aparecía como uno de los principales beneficiarios de la caída del precio, negándose a recortar la producción en el seno de la OPEP en pos de

---

<sup>218</sup> Polonia, país que fue presentado en la opinión pública como el “paraíso de los yacimientos no convencionales” de Europa, redujo entre 7 y 15 veces lo estimado por el informe de la EIA de 2011.

<sup>219</sup> “Así, se manifestó en una alianza entre American Business Conferences (ABC), las empresas petroleras –Asociación Petroquímica y Química Latinoamericana (APLA)–, los ingenieros –Sociedad de Ingenieros de Petróleo (SPE, por sus siglas en inglés)– y los medios de comunicación especializados del sector, y se promueven reuniones de alto nivel para evaluar la calidad de los yacimientos, el marco normativo y las condiciones de inversión en lo que denominan «mercados emergentes de petróleo y gas no convencional de América del Sur».” (Baccheta, 2013: 68).

volver no rentables los HCNC estadounidenses en pleno auge, de modo de conservar su primacía y cuotas de venta en el mercado petrolero mundial, a la par que desestabilizar económicamente a Irán, a quien consideraba su principal peligro, debido al enfrentamiento islámico entre chiitas y sunitas. Entre los principales perdedores aparecían, no casualmente, algunos de los países que impulsaban un reordenamiento mundial de carácter multipolar, cuyas economías presentaban gran dependencia de sus exportaciones hidrocarburíferas: Rusia, Venezuela, Irán, Ecuador, entre otros. Constituía una polémica el rol de EUA en esta maniobra, dado que se benefició del golpe sobre esos países que veía como hostiles, pero, a la par, también se vio afectado en sus productores domésticos de *shale*.<sup>220</sup>

### **5.3. Boom de Vaca Muerta e intereses en pugna**

Es turno ahora de centrarse nuevamente en el ámbito argentino, para focalizar en cómo se expresó aquella puja en la estratégica formación geológica Vaca Muerta, “punta de lanza” de la ampliación de la frontera hidrocarburífera hacia fuentes no convencionales en el país. Según la concepción del territorio que aquí se retoma, en tanto campo de fuerzas en donde opera una multiplicidad de actores en distintas escalas, en favor de imponer su propia territorialidad (Haesbaert, 2019), se hace necesario, pues, el análisis del entramado de relaciones de poder que se puso en juego en el territorio de Vaca Muerta.

#### 5.3.1. Auge de la formación, cuestionamientos y la estrategia de Repsol-YPF

En el marco de la trama global de los HCNC, desde fines de 2010 comenzaba el *boom* de Vaca Muerta, a través de la campaña publicitaria de Repsol-YPF. Se esperaba la compañía con emular el éxito logrado en formaciones geológicas estadounidenses como Eagle Ford, Bakken, Marcellus o Haynesville (esta última, una de las más productivas, se solía comparar con Vaca Muerta debido a sus características geológicas). En junio de aquel año se perforó el primer pozo con producción de *shale gas* (Loma La Lata Karst-x1), y en noviembre el primer pozo productor de *shale oil* (Loma La Lata-479), dando inicio a la era de los HCNC en el país (Giampaoli y Gagliano, 2017).

Si bien Vaca Muerta comenzó a tomar notoriedad pública desde entonces, la formación era conocida desde principios de siglo XX. Según señala la página web

---

<sup>220</sup> En Bilmes (2017) se reconstruyen esas interpretaciones y se profundiza en el análisis de este hecho.

institucional argentina,<sup>221</sup> fue denominada con ese nombre en 1931 por el estadounidense Charles Edwin Weaver, Doctor en Geología y Paleontología. Se trata de una “formación sedimentaria depositada en un mar de edad jurásica”, con una superficie de 30 mil kilómetros cuadrados, ubicada a unos 2.400 metros de profundidad y se ubica en la Cuenca Neuquina, abarcando gran parte de la provincia de Neuquén pero también suroeste de Mendoza, suroeste de La Pampa y norte de Río Negro, como se puede ver a continuación.

**Mapa N° 5. Formación geológica Vaca Muerta (proporción real y ampliada)**



Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/vaca-muerta/mapas>

En abril de 2011 se publicó el informe de la Administración de Información de Energía de EUA convalidando los anuncios de Repsol-YPF. Se estimaba allí la existencia de recursos de relevancia mundial en la formación, colocando a la Argentina como el tercer país

<sup>221</sup> <https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/vaca-muerta/historia>

del mundo en recursos técnicamente recuperables de *shale gas*, después de China y EUA (EIA, 2011). La actualización del informe de la institución, en junio de 2013, estimaba que podrían recuperarse de Vaca Muerta unos 308 billones de pies cúbicos de gas (TCF)<sup>222</sup> y unos 16,2 miles de millones de barriles de petróleo (EIA, 2013). Según un reporte de YPF citado en un documento gubernamental, las cuantías de las reservas eran, “en el caso del *shale oil*, más de 6 veces las reservas de petróleo explotable en forma convencional y, en el caso del *shale gas*, más de 27 veces las reservas de gas explotables en forma convencional” para el total del país, en ambos casos (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2014: 141). En el Gráfico N° 22 se aprecian los grandes beneficios económicos que brindaría Vaca Muerta para el país, de acuerdo a las estimaciones de la consultora Accenture presentadas por el entonces Subsecretario de Planificación y Acción para el Desarrollo de la provincia de Neuquén.

**Gráfico N° 22. Estimación de beneficios económicos potenciales de Vaca Muerta**



Fuente: González (2015).

Emergía, pues, una gran expectativa acerca de que ese desarrollo permitiría recuperar el autoabastecimiento energético, a la par que generar saldos exportables e incluso disparar un gran crecimiento económico en el mediano plazo. En este marco, aparecía en los imaginarios y pronunciamientos públicos de todo el espectro político, económico y mediático la idea de que Vaca Muerta convertiría al país en la “nueva Arabia Saudita”.

Sin embargo, desde distintos espacios se han discutido ese tipo de afirmaciones grandilocuentes, poniendo en cuestión la viabilidad económica de la formación. En primer lugar, se ha señalado que la EIA proporciona información sobre recursos, no de reservas.

<sup>222</sup> Proveniente del inglés *trillion cubic feet*, se trata de una unidad de volumen utilizada en la industria del petróleo y el gas, equivalente a 28.317 hectómetros cúbicos o 28 billones de litros.

Hacia febrero de 2012, apenas se había certificado como “reserva probada” un 0,14% de los recursos totales de Vaca Muerta (Pérez Roig, 2016). Voces críticas señalaban que no se conocían los límites físicos de la roca que contiene ese volumen de hidrocarburos, por lo cual no se habría contado con datos fehacientes acerca de los recursos, ni de las reservas económicamente recuperables, ni sobre la productividad de los pozos de la formación (Bertinat et al., 2014). Ciertos análisis, a su vez, han criticado el “optimismo económico y político”, el cual chocaría con el “escepticismo geológico” que implica el riesgo de comprobación de la verdadera productividad de los pozos una vez que comienza su explotación, sus costos domésticos de extracción y el esfuerzo productivo y monetario que significa transformarlos en reservas probadas (Coremberg, 2019).

A la par, como se ha señalado con anterioridad, los pozos de HCNC sufren una importante caída productiva luego del primer año. Ciertas estimaciones sitúan este declive entre un 60 y 90%, por lo cual la actividad es extensiva en el territorio, requiriendo la continua fractura para lograr mayor efectividad, y ello implica cuantiosas inversiones (Acacio y Wyczykier, 2021). En torno a esto último, se ha señalado que la rentabilidad energética de la extracción de HCNC es muy inferior a los hidrocarburos convencionales: si la tasa de retorno energético (TRE, o EROI por sus siglas en inglés) se asociaba con una relación de 100:1 para el petróleo estadounidense de comienzos de siglo XX, la tasa para el no convencional se estimaba en torno a 2:1 (Ferrante y Giuliani, 2014).<sup>223</sup> Como señalan estas autoras, paradójicamente, “la rentabilidad de la actividad podría mantenerse alta, especialmente si se consideran subsidios, mercados de futuro, volatilidad en los precios, etc. sin que ello represente altas tasas de retorno para la energía invertida” (Ferrante y Giuliani, 2014: 36). Tal rentabilidad económica asistida implicaba también la externalización de los costos socio-ambientales de la actividad, los cuales no se incluyen en las evaluaciones económicas convencionales de costo-beneficio, en el marco del paradigma moderno, lineal y acumulativo del desarrollo.

En torno a esta dimensión socio-ambiental, emergía en aquel entonces un amplio movimiento de protesta. Se asistía a un creciente debate global suscitado a raíz de los graves

---

<sup>223</sup> Afirma Roger (2020) que a mayor nivel de TRE, mayor potencial de la fuente energética para inducir productividad y mejora en el nivel de vida de una sociedad. A su vez, como señala el autor, los hidrocarburos profundizan la entropía, por lo cual su comportamiento puede ser descripto –en términos económicos– como de rendimientos decrecientes: si el petróleo y el gas tenían una tasa de 99 hacia 1930, ello descendió a 30 en 1970, subió a 35 en 1999 y descendió a 18 en 2005 (máximo), mientras que el gas en particular se ubicaba en 10 en ese mismo último año. La curva sigue en lento declive con las fuentes renovables: 18 para eólica, 15 para nuclear (máximo), 10 para etanol de caña de azúcar (máximo), 7 para solar fotovoltaica y –en ligera discrepancia con Ferrante y Giuliani (2014)– 5 para *shale oil*, 4 para petróleo de arenas bituminosas (máximo), 1,6 para etanol de maíz (máximo) y 1,3 para biodiesel.

impactos socio-ambientales que conlleva el *fracking*, muy superiores a los daños que provoca la explotación tradicional. Distintos estudios llevados a cabo en varios países han advertido sobre contaminación de las aguas subterráneas, riesgos laborales y de seguridad ocupacional, problemas en la salud de las poblaciones aledañas a las explotaciones (desde migrañas persistentes, náuseas, alergias, hasta cáncer, a raíz de los químicos utilizados para la fractura), y proliferación de muertes, enfermedades y accidentes ligados a esta técnica extractiva (Acacio y Wyczykier, 2021). Además, el intenso uso de agua puede desabastecer a las poblaciones linderas a las explotaciones, y los fluidos de retorno (*flowback*) se suelen depositar en plantas de tratamiento sin preparación adecuada para ese tipo de materiales contaminantes. La Oficina de Estudios Geológicos de EUA reveló la existencia de reservas acuíferas contaminadas con metano y continuas emanaciones de ese gas a la atmósfera, y también el aumento de sismicidad en ciertos lugares, que coincide con la inyección de aguas residuales en pozos de eliminación de profundidad (Roffinelli, 2015). En Neuquén, el agua se consideraba un “insumo barato” para las petroleras, las cuales pagaban un peso por cada 1000 litros utilizados, lo cual conspiraba contra la posibilidad de que las compañías reutilizaran volúmenes significativos de ese insumo clave. La experiencia de EUA mostraba que recién comenzaba a reciclarse agua cuando su costo incidía en unos 2 dólares por cada barril de petróleo extraído: “con precios menores que el citado, parece más rentable inyectar el fluido de retorno en pozos sumidero” (Ferrante y Giuliani, 2014: 53).

El análisis comparativo entre ambos países muestra otro importante elemento a considerar. En Texas, el organismo estatal encargado de regular la actividad hidrocarburífera y otorgar los permisos de exploración era la Comisión de Calidad del Medio Ambiente, la cual contaba con 30 mil empleados y era el mayor departamento ambiental del país. Para un total de 303 mil pozos hidrocarburíferos, ello implicaba un *ratio* de 10 perforaciones activas por cada empleado de la agencia ambiental. En contraposición, en Neuquén, hasta 2013 la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible tenía 100 funcionarios, de los cuales 20 eran inspectores que recorrían los 10 mil pozos operativos. Ello implicaba un *ratio* de 100 perforaciones en producción por cada empleado de aquella Secretaría, es decir, 10 veces más que en Texas. En 2014, a raíz de la explotación de Loma Campana, Neuquén sumó solamente 5 empleados más en aquella agencia (Bercovich y Rebossio, 2015).

En fin, todos los factores que se han planteado acerca de los riesgos socio-ambientales del *fracking* impactan también en otras actividades productivas de las zonas de HCNC, algunas de cuyos productores se han movilizadado contra aquellos emprendimientos. Como resultado de todos estos debates, la utilización del *fracking* fue prohibida en diversos lugares

del mundo, utilizando el principio precautorio, hasta no tener mayores pruebas sobre sus impactos socio-ambientales, o aplicando moratorias para frenar su implementación. Producto de movilizaciones de protesta y resistencia de diversos colectivos que iban desde asambleas de vecinos, organizaciones sociales y ambientales, comunidades de pueblos originarios hasta partidos políticos, medidas de ese tipo se implementaron en países europeos como Francia, Bulgaria y Alemania, algunas regiones de EUA, y en distintos lugares de la Argentina: en una provincia (Entre Ríos) y en más de 40 municipios de 6 provincias (Scandizzo, 2016). En contraposición, los defensores de la industria hidrocarburífera han argumentado minimizando este tipo de daños y señalando las medidas de protección utilizadas, a ser mejoradas mediante desarrollos tecnológicos.

A pesar de estas controversias, el gobierno apostó fuertemente al desarrollo masivo de Vaca Muerta, motorizado por la YPF renacionalizada y en alianza con Chevron y otras grandes petroleras transnacionales. En busca de poder sortear el gran debate generado por el acuerdo con la petrolera estadounidense y los impactos del *fracking*, desde mediados de 2013, el gobierno y las autoridades de YPF se pusieron a la cabeza de la defensa de esa apuesta. En la página web institucional de la compañía se pueden observar los argumentos utilizados para defender la misma.<sup>224</sup> Se señalaban allí los siguientes: la distancia de Vaca Muerta respecto de los centros urbanos; la profundidad mayor a los 2.500 metros de las rocas madres, muy por debajo de los acuíferos de agua dulce, generando seguridad en la extracción y con menores riesgos ambientales; la existencia de una importante actividad hidrocarburífera que permitiría contar con la infraestructura necesaria para el desarrollo de la actividad.

La fuerte actividad en Vaca Muerta prosiguió con un fuerte desarrollo, algunos de cuyos indicadores se han presentado en el capítulo 3. Merced a esta apuesta, para 2014 Argentina había logrado convertirse en uno de los únicos 4 países del mundo con explotación comercial de *shale*, junto con EUA, Canadá y China, mientras que el yacimiento Loma Campana se presentaba como el desarrollo no convencional más destacado fuera de América del Norte. Sin embargo, pese a su importancia, la explotación en ese yacimiento no era rentable aún en 2014, según el entonces Gerente de Recursos no Convencionales de YPF, Juan Garoby, “puesto que sería necesario invertir 20.000 millones de dólares anuales para el desarrollo de recursos convencionales y no convencionales durante 10 años, con una inversión total de 200.000 millones de dólares para tornarla rentable” (Guerrero, 2016: 261).

---

<sup>224</sup> <https://www.ypf.com/desafiovacamuerta/Paginas/vaca-muerta.html>

Unos años antes, Repsol era consciente también de estas grandes complejidades que presentaba la explotación de Vaca Muerta, en términos de altos niveles de inversión, financiamiento, logística y tecnología necesarios. Por ello, se fue evidenciando en los años previos a la expropiación de YPF que la compañía española se aprestaba a posicionarse a la formación como un activo financiero, fuera para sub-concesionarla y/o para vender YPF en un gran valor. Según la información publicitada por Repsol luego de la expropiación de YPF, previo a esta medida habían firmado “al menos 15 Acuerdos de Intenciones con posibles socios” para explorar Vaca Muerta (Fernández Blanco y Rafele, 2013: 186). A la par, como se ha señalado, Repsol-YPF se manifestaba como la mayor responsable de la situación de déficit energético del país que emergía en 2011, en base a su estrategia de apoyarse en las ganancias en Argentina para financiar su expansión global, lo cual implicaba depredación de los recursos, desinversión en materia productiva y remisión de las utilidades al exterior.

Repsol volvía a la carga con su búsqueda por desprenderse de la petrolera de bandera, tal como había sucedido hacia 2006, a raíz de la oleada mundial y regional de nacionalizaciones petroleras de aquel entonces. Estas habían afectado las operaciones de Repsol-YPF en Bolivia, a lo cual respondía al año siguiente con la venta del 15% de YPF al grupo Petersen, el cual pasaría a gerenciar la compañía. Salían a la luz en los periódicos nacionales e internacionales las negociaciones que, para el mismo momento en que el kirchnerismo expropiaba Repsol-YPF, en abril de 2012, la compañía española se encontraba negociando la venta de su 57% de participación en YPF con otras transnacionales como China National Offshore Oil Corporation (CNOOC), China National Petroleum Corporation (CNPC) y China Petroleum & Chemical Corporation (Sinopec), la rusa Lukoil y la estadounidense ExxonMobil. Según los trascendidos mediáticos, CNOOC y Sinopec aparecían como las candidatas más fuertes, ofreciendo –según aquellas fuentes– más de US\$ 10 mil millones para quedarse con la compañía (Marco, 10/4/2012; La Política Online, 18/4/2012). Se manifestaba entonces un gran interés de todas esas compañías por la promisoría formación Vaca Muerta.<sup>225</sup>

Este avance de compañías chinas en el país fue un fenómeno destacado de aquellos años. En la primera década del siglo XXI, la potencia asiática se había convertido en uno de los principales socios comerciales e inversores extranjeros directos de Suramérica, en busca de sus abundantes materias primas (minerales, alimentos y energía, fundamentalmente) para sustentar su enorme y sostenido crecimiento económico (Rodríguez, 2021). Luego, hacia la

---

<sup>225</sup> No se trataba de la primera vez que trascendían negociaciones de este tipo: ya en 2009 Petrochina y CNOOC habían mostrado su interés por YPF, y en 2010 Repsol había vendido el 40% de su filial en Brasil a Sinopec.

segunda década del siglo daría un paso más. Sus grandes empresas, en general estatales con cotización en Bolsa, desplegaron una serie de compras de compañías energéticas (hidrocarburíferas y mineras, en especial) y también de campos agrícolas, en Argentina y el resto de la región (Bruckmann, 2015). En este sentido, hacia 2010-2011, Sinopec ingresaba al país mediante la compra de la estadounidense Occidental Petroleum (Oxy), mientras CNOOC adquiría el 50% del grupo Bidas. Así, pasaba a integrar, junto a la británica BP, la segunda mayor petrolera del país, Pan American Energy –cuyo paquete accionario detentaba Bidas en un 40%–, la cual operaba el mayor yacimiento de petróleo del país, Cerro Dragón. A su vez, Bidas se ampliaba en 2012, comprando la actividad *downstream* (refinería de Campana y casi 450 estaciones de servicio) de Esso –propiedad de ExxonMobil–, la cual pasaría a llamarse Axion (Eleisegui, 19/4/2012).<sup>226</sup>

### 5.3.2. YPF renacionalizada: entre Estados Unidos, Europa, China y Rusia

Luego del repaso por la estrategia de Repsol al frente de la compañía y el interés mostrado por distintas petroleras transnacionales y sus Estados respectivos, que constituyen los antecedentes inmediatos, indagamos en la trama geopolítica de la apuesta de la YPF renacionalizada en torno a Vaca Muerta.

En primer lugar, aparece en Slovinisky (2014) una hipótesis acerca de que el gobierno estadounidense de Obama habría habilitado a su par argentino la expropiación de la petrolera, frente a la posibilidad de que las petroleras chinas se hicieran con la empresa y, por ende, también del control de una formación “de clase mundial” en HCNC:

Repsol había estimado que para explotar el yacimiento se requiere de un plan de inversiones de unos 28.000 millones de dólares para la realización de unos 2.000 pozos productivos de petróleo. Del monto que dijo que se requería invirtió 300 millones de dólares para el desarrollo del *shale oil*. Pero para esto buscaba la convergencia entre el precio interno de los hidrocarburos y el precio internacional, es decir, la multinacional no iba a realizar la explotación del yacimiento, en tanto y en cuanto la política económica del Gobierno o “factores de riesgo” –como llamaba la empresa [...]– no cambiasen a su favor y dejaran de ser riesgos, y al mismo tiempo era la propia empresa quien se encargaría de buscar con quién hacer asociaciones para poner en producción el yacimiento. Se trata de uno de los factores de mayor peso en la decisión de recuperar YPF, aunque no sólo por interés del Gobierno argentino, sino también por el interés de Estados Unidos en el marco de su estrategia global. Aquí

---

<sup>226</sup> Señala Gómez (2014) que BP no integra la dirección de PAE en Argentina, producto del contrato constitutivo de esta última. CNOOC, por el contrario, participa directamente del manejo de PAE, con numerosos funcionarios, por tener el 50% de Bidas. Tiempo después, en 2017-2018 se fusionaría todo el consorcio (PAE y Axion) para la conformación de Pan American Energy Group (PAEG). Esta devendría la principal petrolera privada integrada del país, controlada en partes iguales por BP Argentina y Bidas Corp.

sostendremos que en el marco de un esquema de redefinición de poder, fue el momento propicio para que este país accediera –al menos– a no entorpecer el proceso de expropiación y terminar favoreciendo a Repsol y las intenciones del Gobierno español, siendo clave la reunión entre Cristina Kirchner y Barack Obama [en la VI Cumbre de las Américas, el 14 y 15 de abril de 2012] (Slovinsky, 2014: 32).

Sea como fuera, era clara la relevancia estratégica de Vaca Muerta. Desde el *boom* de la formación existía gran interés en las grandes petroleras transnacionales por ingresar a la formación, con la expectativa de hacer buenos negocios con sus codiciados HCNC y, también, garantizar el control de recursos estratégicos para sus Estados nacionales. Desde la expropiación de YPF, la apuesta gubernamental se asentó en alcanzar un primer acuerdo con alguna petrolera de peso, en busca de acompañamiento en los grandes montos a invertir y los desarrollos tecnológicos específicos para ese tipo de recursos, a la par que dar una “señal de confianza a los mercados” frente al reclamo de Repsol y el gobierno español en tribunales e instituciones inter- y supra- nacionales (CIADI, G20, Unión Europea, etc.). A la par, un acuerdo de este tipo podría “marcar la cancha” al resto de los interesados, haciéndoles bajar sus pretensiones “leoninas”, por temor a quedarse fuera del negocio.

En efecto, si bien las rentabilidades obtenidas por los agentes dominantes del circuito hidrocarburífero a lo largo del neodesarrollismo fueron muy importantes,<sup>227</sup> aprovechaban su poderío al nivel de las relaciones de fuerzas sociales –es decir, en la estructura económica–, para presionar constantemente contra la política energética. Se quejaban de los niveles de las retenciones a las exportaciones, el desacople de los precios internos respecto a los internacionales, el “excesivo intervencionismo estatal”, la falta de condiciones de “seguridad jurídica”, etc. Adjudicaban lo que denominaban como una “crisis energética” a las políticas del kirchnerismo, y exigían, pues, que se cambiaran las mismas para la asociación con la YPF renacionalizada en pos del desarrollo de Vaca Muerta. Como se ha señalado, finalmente el gobierno tomaría un rumbo en ese sentido, en el marco del giro pro-mercados, cediendo frente a esas demandas a través del Decreto 929/13 y su Régimen de Promoción de Inversión para la Explotación de Hidrocarburos, el acuerdo YPF-Chevron y la nueva Ley de Hidrocarburos de 2014, además del aumento de los precios del petróleo, el gas y los combustibles. Sin embargo, previo a ello se buscó concretar un acuerdo con una petrolera estatal de peso que pudiera lanzar el desarrollo masivo de la codiciada formación geológica, en el marco del estrechamiento de las relaciones con China y Rusia y la apuesta multipolar del kirchnerismo.

---

<sup>227</sup> Véase al respecto las secciones 2.5.2 y 2.5.3.

En efecto, trascendían en la prensa reuniones entabladas por la presidenta con su par ruso, Vladimir Putin, y representantes del gobierno chino, en el marco de la Cumbre del G20 en México, en junio de 2012. Se apostaba a que la rusa Gazprom o las mismas Sinopec o CNOOC pudieran invertir en Vaca Muerta. Se afirmaba entonces en los medios de comunicación: “creen que por tratarse de compañías estatales sería más fácil lograr su participación si se empuja a nivel presidencial. Gallucio está urgido por mostrar al mercado que puede conseguir al menos una inversión extranjera de u\$s 1.000 millones” (La Política Online, 22/6/2012). Poco después, el mismo medio daba a conocer que el gobierno había convocado a CNOOC a sumarse a la inversión en Vaca Muerta, a través de los hermanos Bulgheroni –dueños de Bidas, el grupo donde la compañía china había ingresado en 2010–. En una reunión con autoridades de CNOOC, se habría planteado una asociación con YPF, la cual necesitaría entre 20 y 30 mil millones de dólares de inversión en los siguientes cinco años. Sin embargo, se frustrarían los planes gubernamentales, ya que –según este mismo periódico–, si bien la petrolera china dijo estar interesada, habría exigido a cambio cuatro condiciones: en primer lugar, “un sinceramiento de los precios locales hasta alinearlos con los internacionales”, argumentando sobre el carácter de *commodity* del petróleo y el gas; segundo, “una garantía en activos argentinos”; tercero, “plena libertad para exportar los volúmenes de petróleo y gas obtenidos en el país”; cuarto, poder remitir utilidades al exterior (La Política Online, 10/7/2012). Esto refrendaría lo planteado anteriormente acerca de que las Compañías Petroleras Nacionales se han adaptado a las reglas de juego globalizadas de raíz occidental al operar fuera de sus países, en el marco de la hibridación del orden energético mundial (de Graaff, 2012).

Luego, a fines de 2012 se anunciaban pre-acuerdos de YPF con Chevron y con Bidas Energy para ingresar en determinadas áreas de Vaca Muerta (Rebossio, 29/12/2012). Meses después, se anunciaba que la segunda estaba en conversaciones con CNOOC para sumarla al proyecto, ya que no se sabía aún si los Bulgheroni ingresarían por su cuenta, mediante esa empresa, o con Bidas Corporation, de la cual CNOOC poseía el 50%. Aparecían dudas en la industria acerca de que los Bulgheroni pudieran por sí solos invertir los 1.500 millones de dólares proyectados en Vaca Muerta sin la ayuda de su par china. También, fuentes de YPF dejaban trascender entonces que CFK había ofrecido al presidente de Caixabank (dueño del 12,5% de Repsol) indemnizar a la compañía mediante una participación en Vaca Muerta, algo que los españoles rechazarían (Rebossio, 11/3/13). Es que la compañía española se encontraba muy activa en su *lobby* internacional contra YPF: en diciembre de 2012 había iniciado demandas contra Chevron y Bidas –en tribunales de EUA y España,

respectivamente— por negociar con “los representantes ilegítimos de YPF”. Si bien las mismas no prosperaron, en el entorno de Galuccio reconocían que “la propaganda antiargentina de Repsol surtió efecto”, al menos en Europa, evitando que ciertas petroleras avanzaran en negociaciones con YPF (Bercovich y Rebossio, 2015: 266).

En ese marco, el acuerdo entre YPF y Bridas se paralizaría, mientras el entablado con Chevron proseguiría hasta su firma definitiva, en junio de 2013, contemplando una gran inversión de 16 mil millones de dólares hasta 2017 y dando inicio al primer *cluster shale* de Suramérica. Así, la compañía estadounidense vencía la reticencia que sobrevolaba a nivel mundial acerca de acordar con un país díscolo, que había efectuado una nacionalización. Chevron ya había vencido tal reticencia previamente en Venezuela, a diferencia de sus compatriotas ExxonMobil y ConocoPhillips. En un marco de *boom* de los HCNC, en general, y de Vaca Muerta, en particular, las grandes petroleras que habían quedado rezagadas en ese negocio en EUA —recordemos aquí que el mismo había sido protagonizado por compañías pequeñas o medianas— no querían perderlo en Argentina. A su vez, gracias al acuerdo con YPF, Chevron obtenía importantes concesiones del gobierno argentino (García Zanotti, 2017), y, también, que se levantara el embargo que un juez argentino le había sancionado a raíz del desastre ambiental en la Amazonía ecuatoriana un mes después del memorándum de entendimiento con YPF de fin de 2012.

Unos meses más tarde, el director de Bridas salía a distanciarse de la gran expectativa pública sobre Vaca Muerta, expresando las pujas en los actores dominantes del circuito hidrocarburífero en torno a los nuevos negocios que se abrían pos expropiación de YPF. En la Exposición Argentina Oil & Gas y el Foro de la Industria de los Hidrocarburos de octubre de 2013, Alejandro Bulgheroni expresaba lo siguiente, frente a alrededor de 300 altos ejecutivos de la industria:

Podemos decir que los resultados no han sido del todo satisfactorios. Esta poca experiencia, la falta de tecnología de las compañías de servicios en la Argentina y los altos costos operativos en la inversión harán muy difícil la rentabilidad de estos proyectos... La información es escasa y no se comparte abiertamente entre los distintos operadores (Ayerra, 9/10/13).

Con respecto a este último punto, que constituía una crítica velada a YPF, se puede traer a colación lo señalado por Bercovich y Rebossio (2015) acerca de que la experiencia de la petrolera de bandera podía convertirse en “una suerte de subsidio a la innovación en Vaca Muerta”, en la medida en que aportara información al sector privado. Señalan también los autores la existencia de reuniones mensuales (llamadas *scouting meetings*) entre compañías

petroleras para compartir experiencias en exploración en la formación, aunque “sin revelar lo que ellos consideran secretos de Estado para sus empresas, como los costos por pozo” (p. 405). Se advertía, pues, una puja por la información estratégica para el desarrollo de la formación.<sup>228</sup>

YPF logró avanzar también en la firma de otros acuerdos con compañías transnacionales para el desarrollo de Vaca Muerta. El primero a destacar fue un memorando de entendimiento con la estatal venezolana PDVSA, firmado un mes antes del acuerdo definitivo con Chevron (junio de 2013), cristalizando negociaciones iniciadas un año antes, a raíz del ingreso de Venezuela al Mercosur. Si bien se trataba de un acuerdo para la cooperación estratégica en proyectos conjuntos en toda la cadena de valor de la industria hidrocarburífera, tanto en Venezuela como en la Argentina, se anunciaba el comienzo de evaluaciones conjuntas de proyectos para la exploración y producción de HCNC en Vaca Muerta y D-129 (Chubut). No obstante, el freno al proceso de integración regional autónoma paralizaría este tipo de acuerdos y proyecciones.

Luego, vendría la firma de acuerdos de inversión para proyectos en Vaca Muerta que pudieron materializarse, con importantes jugadores de la industria. Pocos meses después del pacto con Chevron, se firmaba en octubre de 2013 un acuerdo con la estadounidense Dow, una de las petroquímicas más importantes del mundo. El mismo implicaba un compromiso de inversión en el orden de 120 millones de dólares, en el bloque El Orejano, con la intención de llevar gas desde Neuquén a las instalaciones que esta empresa posee en el Polo Petroquímico de Bahía Blanca, siendo este un ejemplo de las interacciones local-global (Guerrero, 2016). Un año después, en diciembre de 2014, YPF firmaría un acuerdo con la estatal malaya Petronas, una de las Compañías Petroleras Nacionales en ascenso. Se contemplaba allí el desarrollo de un piloto de *shale oil* en el bloque La Amarga Chica, con una inversión conjunta de hasta 550 millones de dólares. Mientras tanto, a raíz de sucesivas licitaciones de áreas de HCNC de la provincia de Neuquén, también GyP se embarcaría en proyectos conjuntos: con la misma YPF, PAE, la alemana Wintershall, la francesa Total Austral, la angloholandesa Shell, la brasileña Petrobras y la estadounidense ExxonMobil, entre otras importantes petroleras.

---

<sup>228</sup> Si bien excede el recorte temporal de esta investigación, cabe mencionar que YPF terminaría cumpliendo ese rol de subsidiar la innovación privada luego del recambio gubernamental de 2015, dado el fuerte crecimiento que tuvieron ciertos actores privados bajo el nuevo gobierno –merced a otros subsidios estatales– luego de que la petrolera de bandera hubiera realizado entre 2012 y 2015 la inversión de riesgo, acelerando la “curva de aprendizaje”.

Otra medida relevante a señalar en este punto constituye la compra de los activos de la estadounidense Apache por YPF, en febrero de 2014, creando la subsidiaria YSUR para administrarlos, y vendiendo inmediatamente 1.240 km<sup>2</sup> en Vaca Muerta de esos activos a la operadora argentina Pluspetrol. De ese modo, YPF adquiriría zonas de gran potencial en HCNC, principalmente en el yacimiento La Calera, además de operaciones en Neuquén, Río Negro y Tierra del Fuego, y se convertía en la primera operadora de gas a escala nacional, desplazando a Total Austral, además de sumar a un socio local al desarrollo de Vaca Muerta. Apache era una de las compañías pioneras en no convencionales, habiendo sido la primera en hacer una fractura múltiple en un pozo horizontal en toda América Latina. Sin embargo, esa perforación le había costado más de 30 millones de dólares y sus resultados no habían sido los esperados (Bercovich y Rebossio, 2015).

En busca de apoyos globales para impulsar el desarrollo de Vaca Muerta y en el marco de lo señalado acerca de la campaña estadounidense pro-HCNC, Argentina y EUA firmaron un convenio energético en mayo de 2014, en el marco de una visita al país del Secretario Adjunto de Energía de aquel país, Daniel Poneman (Bertinat et al., 2014). Una de las áreas clave de este acuerdo eran los HCNC, buscando dotar de un marco institucional a los acuerdos que se venían entablando entre empresas, a la par que aprender de la experiencia norteamericana en *shale* y dinamizar tanto el ingreso de nuevos socios para YPF como de mayores desembolsos de firmas que ya estuvieran invirtiendo. El Subsecretario de Energía estadounidense exigió a lo largo de su gira “reglas claras, un régimen fiscal especial y seguridad para los contratos”, presionando en favor de cierta concepción de cómo promover el desarrollo de los HCNC y buscando defender los intereses de las petroleras de su país, como Chevron, Exxon y EOG Resources –la mayor productora de *shale oil* de EUA–.<sup>229</sup>

Con respecto a la cuestión de los regímenes fiscales, normativas e incentivos a la actividad en HCNC, se señalaba que algunos componentes clave de la “revolución del *shale*” de EUA obedecían a la existencia de “sistemas fiscales y contractuales liberales y al importante desarrollo institucional” que propiciara la intangibilidad de los contratos (Arroyo y Perdriel, 2015, citado en Guerrero, 2016). Se buscaba, pues, flexibilizar los sistemas más protectores latinoamericanos respecto a la administración de los recursos naturales en pos de atraer inversiones extranjeras y lograr transferencia de conocimientos y tecnología para HCNC. Como ya se ha mencionado, la modificación de la Ley de Hidrocarburos en octubre de aquel año introduciría a nivel legal las consideraciones y beneficios para ese tipo de

---

<sup>229</sup> EOG había entablado, previo a la expropiación de YPF, una asociación con la petrolera de bandera y GyP para el desarrollo de un área de Vaca Muerta, y también otra asociación con la argentina Medano.

recursos que se habían sancionado inmediatamente antes del acuerdo con Chevron, en el Decreto N° 929/13.

Sin embargo, estos vínculos con el país norteamericano no pueden leerse como una subordinación general a su estrategia global. En 2015 el gobierno lograría entablar otras alianzas para YPF con grandes petroleras de los principales oponentes de la hegemonía anglo-estadounidense y occidental: China y Rusia (Bilmes, 2017). A principios de ese año se firmaba un memorándum de entendimiento entre YPF y la estatal china Sinopec, abriendo las puertas para el ingreso de esa petrolera a Vaca Muerta. Ello sucedía días antes de una gira presidencial de la entonces presidenta a China, en la cual se firmarían una serie de convenios de cooperación bilaterales y se suscribiría una declaración conjunta de Fortalecimiento de la Asociación Estratégica Integral. Ello implicaba, según los discursos de CFK, “profundizar una alianza estratégica que se había desarrollado entre China y Argentina a partir de la presidencia del doctor Kirchner y del presidente Hu Jintao en el año 2004” (Fernández de Kirchner, 2019a: 83). A la par, ese escalamiento “en jerarquía y calidad” o “salto cualitativo”, se plasmaría no sólo en acuerdos comerciales y diplomáticos sino también en materia de inversión en infraestructura, energía, cultura y comunicación.

Unos meses después, entre abril y septiembre, se entablaría un pre-acuerdo para extraer gas en Vaca Muerta entre YPF y la rusa Gazprom, la cual detentaba entonces la mayor cantidad de reservas de gas en el planeta. Si bien las conversaciones entre ambas empresas se habían desarrollado desde 2008, cuando YPF estaba en manos de Repsol, se retomaron en 2012, luego de la expropiación de la compañía, y se consolidaron en 2015 (Scandizzo y Álvarez Mullaly, 2018). Ello era refrendado también por una visita de CFK a Rusia, en la cual firmó con su homólogo Putin un acuerdo de asociación estratégica entre ambos países. Para ese gobierno, el sector energético resultaba su principal “llave de influencia a nivel global”, y luego de las sanciones occidentales en 2014 (a raíz de la anexión/recuperación de Crimea, una vez desatada la guerra civil en Ucrania) expandió sus inversiones energéticas en diversas partes del mundo, ocupando Latinoamérica un lugar importante en ello (Sabbatella, 18/9/2015). Fue en aquel año, precisamente, que tanto Putin como su par chino, Xi Jinping, recorrieron los países latinoamericanos para firmar acuerdos comerciales, energéticos e infraestructurales, en el marco de la VI Cumbre del bloque BRICS en la ciudad de Fortaleza, Brasil, en julio de 2014. En aquel entonces, el mandatario ruso había señalado que Argentina era “el principal socio estratégico de Rusia en América Latina” y había recorrido Vaca Muerta junto a una comitiva donde participaba el presidente de Gazprom, Alexei Miller.

Aquella VI Cumbre de los BRICS había constituido un hito en la reconfiguración geopolítica mundial, lanzándose allí el Nuevo Banco de Desarrollo y el Fondo de Reservas de Contingencia del bloque, dos instrumentos que buscaban disputar la arquitectura financiera global. Ello se sumaba al megaproyecto de transporte euroasiático, de proyección global, denominado Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI por sus siglas en inglés, también llamada popularmente “Nueva Ruta de la Seda”) y al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, estratégicas iniciativas que China había lanzado el año anterior, en 2013 (Merino, Bilmes y Barrenengoa, 2021a). También, en un mundo marcado por la tendencia al multipolarismo y la conformación de bloques regionales, según expresaba la entonces presidenta (Fernández de Kirchner, 2019a), se realizaba una cumbre entre el BRICS y la UNASUR. Se estaba entonces ante un recrudecimiento de la puja geopolítica mundial, en particular entre polos de poder centrales y emergentes, en plena agudización y nueva fase de la crisis del orden mundial (Merino, 2016). En tal marco, la alianza estratégica entre China y Rusia se estrechaba aún más –sus inicios databan de fines de los años ‘90–, y ello encontraba correlato en materia hidrocarburífera, con una serie de acuerdos suscriptos entre sus petroleras estatales y sus gobiernos que iban desde la multiplicación del aprovisionamiento de gas ruso a China por 270 mil millones de dólares, la construcción de gasoductos y oleoductos, la operación conjunta de yacimientos no convencionales, refinerías y complejos petroquímicos, hasta la eliminación del dólar y el euro en sus transacciones comerciales y financieras.<sup>230</sup>

En fin, en todo este marco, Argentina buscaba estrechar sus vinculaciones estratégicas con estos actores que impulsaban la creciente multipolaridad, y la asociación entre las petroleras nacionales constituía un vehículo para ello. Se puede leer estos hechos como una apuesta por diversificar los intereses geopolíticos aliados para el desarrollo de Vaca Muerta, apuesta clave para revertir el déficit energético nacional. Recuérdese que ya habían hecho pie en la formación intereses estadounidenses, británicos, franceses y alemanes –entre otros países–, potencias que comandaban el polo de poder anglo-estadounidense, el bloque europeo y el mundo occidental, en general. Sin embargo, los acuerdos entablados por YPF con Sinopec y Gazprom debían terminar de cristalizarse en 2016, y quedaron sin efecto ante el

---

<sup>230</sup> Se buscaba en aquel marco que los intercambios hidrocarburíferos entre ambas potencias fueran “un canal de transición hacia un sistema monetario multipolar” que se basara en divisas de distintos países y reflejara la nueva relación de fuerzas a nivel mundial. Desde mediados de 2015, luego, se buscaría instituir el “petroyuan”, en tanto “instrumento de pagos de carácter estratégico que tiene por delante el desafío de acabar con el dominio del dólar en la fijación de los precios del oro negro” (Noyola Rodríguez, 19/5/2016).

recambio gubernamental de 2015, dada la reorientación geopolítica y alineamiento pro-occidental subordinado del gobierno de Mauricio Macri.<sup>231</sup>

### 5.3.3. Mapa de poder

Se presenta ahora un sucinto mapeo de los principales actores que detentaban el poder en Vaca Muerta hacia el término del recorte temporal de esta investigación –año 2015–, sintetizando los principales trazos de la información planteada anteriormente, junto con la mención a otros actores que aún no se han señalado.

YPF aparecía como el actor preponderante, que concentraba cerca de la mitad de las concesiones –incluyendo el porcentaje de su subsidiaria YSUR–. A su vez, la petrolera de bandera tenía en marcha proyectos de exploración y desarrollo por casi 5 mil km<sup>2</sup>, de los 16 mil km<sup>2</sup> que le habían sido concesionados (sola o en asociación con otras compañías), representando la operadora de mayor actividad, con una cuarta parte del total, según un relevamiento realizado por la consultora GiGa. Ello se suma a que, como se pudo apreciar en el Gráfico N° 19, la petrolera de bandera concentraba muy ampliamente la cantidad de fracturas, y también los pozos perforados (86% de los 361 en total) y la producción petrolera (91%) y gasífera (89%), según datos de esa misma consultora (Rebossio, 19/4/15). En torno a este último punto, ello obedece a que en Loma Campana YPF y Chevron habían desarrollado el primer *sweet spot*, como se llama en la industria a las zonas de mejor rendimiento productivo (traducido el término como punto óptimo, justo o dulce), en base a lo cual construyeron el primer *cluster shale* de todo el subcontinente.

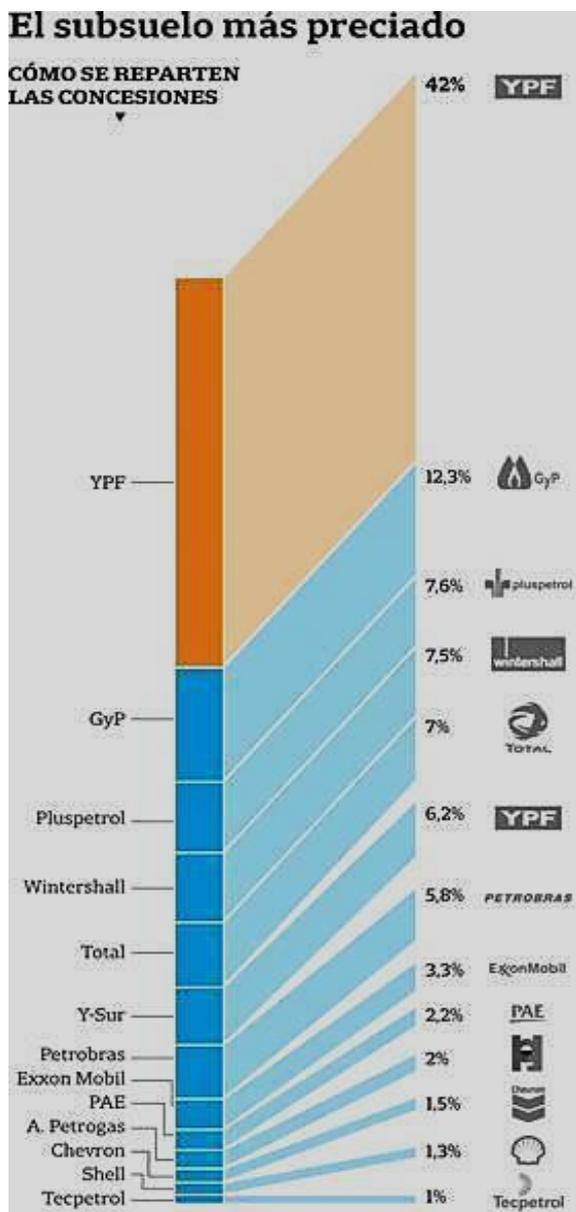
A continuación se puede observar la distribución de las concesiones de bloques de explotación y permisos de exploración efectuadas por las provincias sobre la superficie de Vaca Muerta.<sup>232</sup>

---

<sup>231</sup> Cabe señalar que tal orientación, clara en los inicios de ese gobierno, cambió luego de la victoria de Donald Trump en EUA, a fines de 2016, y la relación entre Argentina y China tuvo acercamientos y distanciamientos. No obstante, los acuerdos con Sinopec y Gazprom quedaron estancados.

<sup>232</sup> Los permisos de explotación duraban entre 5 y 9 años y las concesiones de explotación tenían una extensión de 25 años por lo general, aunque en HCNC se habilitaron períodos de 35 años, con prórrogas ilimitadas de 10.

**Gráfico N° 23. Distribución de las concesiones de explotación hidrocarburífera en Vaca Muerta. Año 2015**



Fuente: Rebossio, 19/4/2015.

La segunda firma con más concesiones, GyP, había comenzado a desarrollar un 17% de la superficie obtenida a través de uniones transitorias de empresas (UTE) con múltiples petroleras, sobresaliendo las descritas con Shell, Wintershall, Total y ExxonMobil. Las restantes operadoras se encontraban para ese entonces comenzando sus operaciones, fueran estas exploraciones o proyectos piloto (Revista Petroquímica, 17/3/15). Ello obedece tanto a los tiempos que implican los distintos procesos de la producción hidrocarburífera como a especulación con que un eventual nuevo gobierno más afín a los reclamos de “los mercados”

(eufemismo de los grandes capitales) brindara mejores “oportunidades de negocios” para los HCNC, como sucedería pos 2015.<sup>233</sup>

Por otro lado, un aspecto fundamental para observar la distribución del poder y los negocios en una actividad como el desarrollo de Vaca Muerta constituyen, como se ha señalado anteriormente, los servicios hidrocarburiíferos, y, en particular, los realizados por el primer anillo de proveedores. Recuérdese lo señalado al respecto del monopolio tecnológico que detentan las transnacionales prestadoras de servicios de exploración, perforación y perfilaje de pozos, entre otros rubros conexos, como las estadounidenses Schlumberger, Halliburton, Baker Hughes, Weatherford y otras compañías de distinto origen de menor escala.<sup>234</sup> Debido a las características de la actividad en HCNC, que obliga a explorar y perforar muy fuertemente en las primeras etapas, en aquellos primeros años de desarrollo masivo de la formación geológica estos actores representaron los principales ganadores en términos de ingresos y ganancias.

En ese marco, el Instituto Tecnológico de Buenos Aires, en donde se había graduado Galuccio de su carrera de grado de Ingeniería en Petróleo, lanzaba en 2015 un nuevo posgrado: una Especialización en terminación de pozos en reservorios no convencionales, orientado a ingenieros, geólogos y afines. Se trataba de lo más específico que se podía estudiar en la capital federal para “ir a hacer la América a Vaca Muerta” (Bercovich y Rebossio, 2015: 275). Entre sus sponsors se encontraban PAE, Halliburton, Weatherford, Baker Hughes y Schlumberger. Esta última tenía una universidad corporativa propia, con sedes en Rusia, EUA y Emiratos Árabes, en donde se había formado uno de los diseñadores del flamante posgrado del ITBA. Se trata de un andamiaje que competía con el complejo científico-tecnológico-universitario de carácter público que se presentó previamente, más allá de posibles cooperaciones.

En torno al poderío de los contratistas, señalaba Ricardo Celli, director de la Cámara Empresarial Industrial Petrolera y Afines (CEIPA) de Neuquén, que luego del acuerdo YPF-Chevron “Vaca Muerta se convirtió en un oligopolio de algunos grupos... una quincena de

---

<sup>233</sup> Si bien excede el recorte de esta investigación, cabe señalar sucintamente que el gobierno de Macri (2015-2019) brindaría beneficios extraordinarios a las compañías hidrocarburiíferas, relajando las restricciones a la exportación e importación, otorgando cuantiosos subsidios y precios preferenciales, entre otras medidas. En ese período, YPF disminuiría su actividad, mientras determinadas compañías privadas ingresarían a la exploración y explotación de Vaca Muerta, como Pampa Energía (propiedad de Mindlin y “Joe” Lewis), Vista Oil & Gas (Galuccio), Phoenix Global Resources (consorcio del *holding* suizo Mercuria con los argentinos Daniel Vila y José Luis Manzano), la noruega Statoil, entre otros, y crecerían fuertemente en la explotación de la formación Tecpetrol (grupo Techint –Paolo Rocca–, con su yacimiento Fortín de Piedra), Shell, PAE y las mismas Vista y Shell. También se produciría una expansión de las actividades de servicios por parte de Halliburton en detrimento de Schlumberger y Baker Hughes, entre otras contratistas.

<sup>234</sup> Véase al respecto las secciones 2.4.1 y 3.8.2.

empresas concentran un 80% de los contratos de servicios petroleros” (entrevista realizada por Lassalle, en Scandizzo, 2016: 67). Esa estimación incluía tanto a las proveedoras del primer anillo mencionadas arriba como a otras compañías estadounidenses como Nabors, San Antonio y H&P, la noruega DLS/Archer y la sueca Skanska, entre otras, pero también a empresas del segundo anillo: compañías locales prestadoras de servicios hidrocarburíferos de menor complejidad, “frecuentemente vinculadas con los poderes políticos nacionales y provinciales”, según el mismo Celli. Aparecían allí compañías de ingeniería como SIMA (familia Manfio, contribuyentes del gobernante Movimiento Popular Neuquino –MPN–), la petrolera Oil (del grupo Índalo), las transportistas Crexell (de la familia de la entonces diputada del MPN Lucila Crexell), Don Pedro (propiedad de Hugo Moyano, histórico líder del sindicato de camioneros y de la Confederación General del Trabajo), VDN y TSB (de Claudio Urcera, vinculado al dirigente sindical petrolero y político Guillermo Pereyra), la compañía de saneamiento COMARSA (ligada al ex ministro de Energía del MPN Guillermo Coco), entre otras (Scandizzo, 2016).

En último lugar, se debe señalar el crecimiento de servicios de diverso tipo, no hidrocarburíferos pero implicados por el desarrollo de Vaca Muerta, como los siguientes: desde estudios de consultoría, asesoramiento jurídico, contabilidad y certificación de las actividades (como Bureau Veritas, líder mundial en evaluación, o el Instituto Argentino de Normalización y Certificación –IRAM–), empresas de seguridad privada (como Prosegur, Alcon, CBS Security) y asistencia médica (tales como Swiss Assistance o Ecco Salud), automóviles (destacándose las 4x4 de Toyota y Volkswagen), juego (como Casino Club, propiedad del grupo Índalo–), supermercados y centros comerciales (como Walmart, Carrefour, Jumbo, Coto y La Anónima, o el *shopping* Alto Comahue Neuquén del grupo IRSA/APSA –Eduardo Elztain–) hasta servicios de transporte y *catering*, fundamentalmente, según lo presentado por Lassalle en Scandizzo (2016).

En fin, según se ha podido apreciar, queda de manifiesto el carácter *glocal* (acrónimo que deviene de los términos global y local) de la espacialidad constituida en Vaca Muerta, a raíz de la relevancia geoestratégica y proyección global de la formación geológica ubicada en la Cuenca Neuquina, en una zona de intensa acumulación y desarrollo. Sobresalía allí la fuerte presencia y poderío de distinto tipo de actores e intereses con una gran disparidad de poder: supranacionales (transnacionales petroleras, agencias energéticas, organismos internacionales de crédito, gobiernos de ciertos Estados y empresas de distintos servicios), nacionales (compañías petroleras y de diversos rubros vinculados, gremios y organismos

públicos, instituciones profesionales), provinciales (la petrolera GyP y las autoridades públicas neuquinas) y locales (empresas de ingeniería y transporte, autoridades públicas).

#### **5.4. ¿Desarrollo autónomo o dependiente?**

En este balance final, nos guía la pregunta por el tipo de desarrollo que fue promovido y llevado a cabo, en el marco de los debates que aquí se han planteado entre el par autonomía/dependencia. Si bien un análisis más abarcador del desarrollo de Vaca Muerta debiera considerar lo sucedido pos 2015, hasta el presente, nos limitaremos aquí al período 2012-2015, bajo el último gobierno kirchnerista, de acuerdo al recorte temporal de esta investigación.

Como se ha podido observar en esta tesis, fue la renacionalizada YPF el gran “motor” o “tractor” del masivo desarrollo de la formación, bajo su nuevo formato mixto y modelo híbrido. La nueva gestión desde 2012 cambió la orientación precedente, impuesta por Repsol en el comando de la petrolera de bandera, cuya política era de especulación y depredación de los activos de la compañía, en el marco de lo cual utilizaba la promoción de Vaca Muerta para valorizar YPF y vender su participación en la misma –o bien subconcesionar porciones del territorio de la formación–. En efecto, fue el Estado nacional quien retomó el control estratégico sobre la petrolera de bandera y ciertas palancas importantes del circuito hidrocarburífero, y en tal marco motorizó el desarrollo masivo de Vaca Muerta. De este modo, lideró –en asociación con compañías transnacionales, principalmente con Chevron– el proceso de aprendizaje para volver viable económicamente la nueva actividad de HCNC, lo cual demandaba desafíos complejos en materia tecno-productiva. Ello se evidenció en términos de cantidades y tiempos de perforaciones de pozos y realización de fracturas, principalmente.<sup>235</sup>

A su vez, en una clara ruptura con el modelo de desarrollo neoliberal periférico que había sido dominante entre 1976 y 2001, el Estado recuperó y plasmó un rol planificador del desarrollo, buscando constituirse en el agente fundamental para orientar el desenvolvimiento socioeconómico y territorial de la zona. A tono con la recuperación de la planificación estratégica del desarrollo, característica de todo el ciclo kirchnerista (Bilmes, Carbel y Liaudat, 2022a), se llevaron a cabo Estudios Estratégicos para el Desarrollo Territorial de la denominada Región Vaca Muerta (RVC), financiados por CAF - Banco de Desarrollo de América Latina –antiguamente llamado Corporación Andina de Fomento–. Ello se

---

<sup>235</sup> Véase al respecto la sección 3.7.

enmarcaba en un programa de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP), dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el cual constituía un emblema de la recuperación del rol planificador.

Frente a las perspectivas que abría la actividad en HCNC, esos estudios apuntaban a abordar “distintas dimensiones de la Región Vaca Muerta, para un desarrollo sustentable con equilibrio territorial, diversificación productiva, inclusión social, teniendo en cuenta el impacto de la actividad hidrocarburífera” (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2014: 4). Se llamaba allí a una “actuación protagónica, inteligente e innovadora del Estado, en todas sus jurisdicciones, en interacción permanente con el sector privado y diversas instancias de la comunidad” para hacer frente a los desafíos y amenazas que presentaba el *boom* de los HCNC en la región en materia demográfica, socioeconómica, institucional, territorial y ambiental. A su vez, esa actuación estatal debía alimentarse de determinadas concepciones rectoras: “formas de Desarrollo Sustentable que giran en torno a la Diversidad Productiva, y formas de Equidad Social que son de índole cultural más que económica [...] en el contexto de un país que asumió como premisa el Desarrollo con Equidad” (pág. 151). Durante 2014 se llevó a cabo una primera etapa, a cargo de la SSPTIP y por pedido del gobierno de Neuquén. Luego se ampliaría este estudio a una segunda etapa, en el marco de la iniciativa de la Comisión Regional Norpatagónica del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial, comprendiendo también las otras provincias por donde se extiende Vaca Muerta: Mendoza, Río Negro y La Pampa (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2015).

Un desafío específico constituía el desarrollo de infraestructura, tanto en materia de conectividad (redes vial, ferroviaria y aeroportuaria) como urbana, para dar condiciones de hábitat digno que acompañara el crecimiento poblacional. En ese sentido, se incorporó el desarrollo de Vaca Muerta a la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A través de la Fundación YPF, junto con autoridades nacionales, provinciales y locales, se establecieron planes estratégicos y se recibieron créditos para la planificación del desarrollo territorial y socioeconómico de la localidad de Añelo,<sup>236</sup> ubicada en el “corazón” (o área central) de la formación –junto con otras localidades petroleras como Las Heras, en Santa Cruz–. En fin, se trata de iniciativas relevantes en materia de planificación y ordenamiento territorial por parte del Estado. No obstante, aparece

---

<sup>236</sup> Esta ciudad venía experimentando un rápido y reciente crecimiento, lo cual conllevaba expansión de asentamientos sobre áreas productivas, aumento del valor de la tierra por urbanización y merma de tierras disponibles para fines productivos, entre otras problemáticas (Schweitzer, Scardino y Petrocelli, 2018).

también el financiamiento de organismos internacionales de crédito como los mencionados BID y CAF para llevar adelante estos proyectos, lo cual evidencia el carácter glocal de la espacialidad configurada en torno a Vaca Muerta, reasignándose ciertas competencias, recursos y funciones en favor de estos actores supranacionales.<sup>237</sup>

En línea con esto último, se deben resaltar también distintos aspectos que implicaron cercenamientos de la soberanía nacional, como las concesiones realizadas a raíz del acuerdo con Chevron: desde la “libre disponibilidad” para exportación y remisión de utilidades, la limitación de la captación estatal de la renta, hasta el arbitraje extranjero ante posibles litigios y demás condiciones para brindar “seguridad jurídica” a la petrolera.<sup>238</sup> A la par, ante el legítimo debate nacional suscitado a raíz de los impactos socio-ambientales del *fracking* y los deplorables antecedentes de la petrolera estadounidense en la Amazonía ecuatoriana, primó la concepción corporativa y tecnocrática de la nueva gestión de YPF y los decisores de política económica. De este modo, y bajo un contrato de carácter secreto, se impuso esa decisión desestimando las necesidades de auditoría, consulta previa y/o algún tipo de “licencia social” por parte de las comunidades locales/regionales.

Sin embargo, paradójicamente, el acuerdo con Chevron se reivindicaba como un logro en pos de la autonomía y la soberanía nacional por el gobierno kirchnerista, al implicar mayores márgenes de maniobra a la par que ayudar a sostener el modelo de desarrollo en un contexto de crecientes restricciones macroeconómicas que agudizaban los desequilibrios históricos de la economía argentina. Vuelve a advertirse, pues, el carácter polisémico de estas nociones de autonomía y soberanía, claros significantes vacíos (esto es, sujetos a disputas hegemónicas por imponer su significado). A la par, se puede interpretar que, bajo la racionalidad de los tomadores de decisiones de aquel entonces, se cedió en ciertos aspectos que comprometían a la soberanía (como lo señalado respecto al acuerdo con Chevron) en pos de un fin mayor, dada la autonomía que brindaría sostener el modelo de desarrollo a través de

---

<sup>237</sup> Constituye un interrogante abierto para futuras indagaciones si ello se producía en detrimento del Estado o bien bajo una cooperación favorable al mismo, y qué tipo de conflictos, tensiones y relaciones de fuerzas pudieran haberse presentado al respecto. Es que los flujos de financiamiento supranacional han solido conllevar históricamente distinto tipo de limitaciones y/o imposiciones, dada la dependencia que tienen los Estados periféricos en materia financiera para con estos organismos de sesgo predominantemente neoliberal. Por ejemplo, en relación al área de CyT, señala un ex funcionario del Ministerio correspondiente, abocado a cuestiones de planificación y prospectiva, que el financiamiento de estos organismos implicaba trabas burocráticas que limitaban la autonomía nacional (véase al respecto la entrevista a Manuel Marí en Liaudat, Bilmes y Carbel, 2022).

<sup>238</sup> Véase la sección 3.5.2 al respecto.

una macroeconomía ordenada –o relativamente estable–.<sup>239</sup> Sin embargo, al insertar esta medida en la orientación estratégica del último kirchnerismo y su modelo de desarrollo, se sostiene aquí que esta apuesta tuvo “patas cortas”, al limitarse a “aguantar el modelo” en lugar de desencadenar mayores transformaciones estructurales de signo posneoliberal que hicieran, justamente, a ganar mayores grados de desconexión con respecto a las estructuras de la dependencia (financiera, tecnológica, comercial, logística, etc.) y su correlato en términos de primarización, extranjerización y concentración de la economía, con sus múltiples consecuencias adversas en materia social, política y cultural para cualquier proyecto de desarrollo autónomo.

A la par, la apuesta por Vaca Muerta como “llave” para revertir el déficit energético implicó una dependencia para con el conjunto de actores dominantes de la industria hidrocarburífera mundial que detentaban los conocimientos estratégicos para la extracción de los HCNC: desde el paquete tecnológico del *fracking* y los servicios de las transnacionales especializadas en ello, hasta los enormes volúmenes de inversión requeridos. No obstante, el gobierno buscó eludir esta dependencia a través de dos vías. Por un lado, a través de la diversificación de las alianzas geopolíticas de YPF para avanzar en la nueva frontera hidrocarburífera, con los acuerdos con petroleras tanto norteamericanas y europeas como asiáticas (y latinoamericanas, en menor medida). A la par, se apostó también al desarrollo nacional de los proveedores de insumos, servicios y bienes, junto con las tecnologías necesarias para la actividad en HCNC, aunque se trata de iniciativas que demandan tiempo y cuyos resultados no son inmediatos.<sup>240</sup>

Luego, una dependencia adicional se presentaba con respecto al precio internacional del petróleo, el cual debía situarse en niveles elevados (burbujas financieras y externalización de costos mediante) para que la apuesta por Vaca Muerta fuera rentable. La volatilidad de ese factor, especialmente en un contexto de aguda puja geopolítica, conspiró contra la apuesta gubernamental a partir del fuerte desplome ocurrido como producto de la guerra por los precios del petróleo desde mediados de 2014.

Ahora bien, cabe preguntarse qué alternativas se presentaban para solucionar la delicada situación energética y macroeconómica de aquel entonces. Se ha señalado que la expansión del *fracking* incrementaba la dependencia de fuentes energéticas no renovables, al demandar enormes cantidades de energía fósil (tanto directa como indirectamente). A la par,

---

<sup>239</sup> Esta decisión no encontró consenso al interior del propio gobierno, como se ha señalado ya. Lo escabroso que resultaba el tema del acuerdo YPF-Chevron se pudo apreciar también en la negativa de ciertos informantes clave a la solicitud de ser entrevistados sobre estas cuestiones.

<sup>240</sup> Véase al respecto la sección 3.8.

alrededor de un tercio de la inversión energética total correspondería a acciones abocadas a evadir los impactos negativos de la actividad. Por ello, se ha llamado al desarrollo de alternativas energéticas renovables, cuyo retorno energético estimado resultaría comparable con el del gas no convencional, “con la diferencia de que los riesgos de contaminación son menores y la sostenibilidad es mayor” (Ferrante y Giuliani, 2014: 57). Sin embargo, existen importantes complejidades al respecto –que nos limitaremos solamente a señalar aquí–, al presentarse menor rendimiento energético de tales fuentes debido a su intermitencia por condiciones climáticas (en particular en las energías hidroeléctrica, solar y eólica), además de las problemáticas cuestiones del origen de las tecnologías, los insumos y los proveedores necesarios para ese tipo de emprendimientos, y las capacidades del Estado y los privados para orientar la deseada transición energética (Roger, 2022; Golfrid y Aneise, 8/1/2022). A su vez, más allá de lo realizado durante los años kirchneristas en pos de diversificar la matriz energética a través de la inversión en centrales nucleares e hidroeléctricas, junto con la sanción de regímenes de fomento para energías renovables,<sup>241</sup> los hidrocarburos se seguían concibiendo como esenciales. La ex presidenta lo ilustraba de la siguiente manera en una conferencia en 2015: “más allá de nuestros deseos de un mejor ambiente y de producir energías alternativas... sabemos que en los próximos 40 o 50 años como mínimo, el mayor proveedor de energía va a seguir siendo de origen fósil” (Fernández de Kirchner, 2019a: 141). En ese marco, asegurarse el acceso y disponibilidad sobre esas fuentes se concebía también como un instrumento de autonomía nacional.

En fin, se ha criticado también la visión “eldoradista”<sup>242</sup> de Vaca Muerta y los HCNC que se habría adueñado de la mayor parte del espectro político y económico nacional, en base a la propaganda estadounidense en favor de estos recursos, en el marco de su iniciativa geoestratégica (Bertinat et al., 2014; Scandizzo, 2016). Vaca Muerta aparecía, así, como imaginario “salvacionista” para el país, equivalente a progreso, enriquecimiento y desarrollo: una “nueva Arabia Saudita”. Como se puede apreciar en esta tesis, ello no era compartido por todo el gobierno y el campo de fuerzas que lo sustentaba, sino que se generaron importantes controversias respecto al acuerdo con Chevron para el desarrollo masivo de Vaca Muerta, a la par de las concepciones divergentes que se presentaron en el capítulo precedente respecto a las potencialidades de los HCNC y los yacimientos maduros, sobre el rol de Vaca Muerta en

---

<sup>241</sup> Véase al respecto la sección 3.2.3.

<sup>242</sup> Se hace referencia al mito europeo posterior a la conquista de América sobre una ciudad perdida legendaria, El Dorado. Esta habría estado hecha de oro, y llevó a muchos conquistadores a emprender búsquedas inútiles para hallarla a través de selvas y montañas de Suramérica.

la estrategia de desarrollo de YPF y del circuito hidrocarburífero, y sobre las formas de articular las necesidades de autoabastecimiento y exportación en materia energética.

Finalmente, el nuevo gobierno de Macri, luego de 2015, potenciaría el modelo *for export* de Vaca Muerta, cual “segunda Pampa Húmeda” generadora de divisas, a la par que aniquilaría su función de vector del autoabastecimiento y tractor de la reindustrialización (OETEC-ID, 25/9/2019).

## Conclusiones

Esta investigación pretendió aportar al análisis de las disputas por el desarrollo y la autonomía nacional en la periferia suramericana, centrando la indagación en el caso de la renacionalización de YPF en Argentina, entre 2012 y 2015, bajo el último gobierno kirchnerista. Presentaremos a continuación las principales conclusiones a las que hemos arribado mediante este trabajo.

Se pueden sintetizar los hallazgos de la investigación, en tanto “tesis de la tesis”, de la siguiente manera. La intervención estatal y expropiación de la histórica compañía petrolera de bandera, en 2012, constituyó, según la lectura que aquí se sostiene, una *renacionalización híbrida*. Esta medida expresa la paradoja de constituir la última gran transformación estructural de signo posneoliberal del ciclo de gobiernos kirchneristas (2003-2015), aunque enmarcada en pleno giro pro-mercados de la estrategia político-económica gubernamental, desplegado ante un empeoramiento de la situación mundial y nacional en términos económicos, geopolíticos y de las relaciones de fuerzas. A la vez, YPF pone de manifiesto el fracaso de la estrategia previa de “argentinización” de las empresas estratégicas (en particular en el sector energético), vía el ingreso a las mismas de una “burguesía nacional”, y también condensa ciertas tensiones entre orientaciones estratégicas referentes a las vías e instrumentos para motorizar el desarrollo autónomo nacional, entre un polo centrado en el potencial del Estado empresario y emprendedor, y otro polo centrado en el programa neodesarrollista predominante. De acuerdo a esa clave de análisis, se pueden comprender un conjunto de logros y falencias, alcances y limitaciones, de las metas de la YPF renacionalizada, en distintos órdenes: 1) en materia de captación de renta y mayor participación en los distintos segmentos del circuito hidrocarburífero; 2) en términos de la política industrial, referente a la potenciación del complejo científico-tecnológico ligado a los hidrocarburos y el desarrollo de proveedores locales; 3) en torno al tipo de desarrollo desplegado sobre Vaca Muerta, y su carácter más o menos autónomo o dependiente. A la par, aquella clave de análisis permite comprender también una serie de tensiones subsidiarias en cuanto a concepciones divergentes referidas a tres puntos: a) las condiciones de posibilidad de la apuesta kirchnerista por recrear la alianza tripartita nacional-popular y los roles asignados al Estado, el empresariado nacional y el sindicalismo en el modelo de desarrollo; b) el modelo empresarial y de gestión definido para la petrolera de bandera; c) los hidrocarburos: fueran convencionales o no

convencionales, orientados al mercado interno o a la exportación. Desagregaremos y abordaremos ahora por puntos cada uno de estos nudos problemáticos.

### **La cuestión del nombre: renacionalización híbrida de YPF**

Recuperemos, en primer lugar, por qué se ha nominado como una *renacionalización híbrida* a la intervención estatal y expropiación de YPF en 2012, a diferencia de distintas y numerosas nominaciones que existen para esta medida. Es que la petrolera de bandera no pasó a ser parte del Estado, como había sido en términos jurídicos hasta los años '90 (Empresa del Estado, primero, y Sociedad del Estado, luego), sino a ser controlada y dirigida estratégicamente por este, bajo una nueva gestión público-privada, a través de cierta institucionalidad y normativa flexible adaptada al marco geoeconómico dominante, y en función de los intereses de la nación. Bajo el lema de la “soberanía hidrocarburífera”, se expropió el 51% del paquete accionario de la compañía, correspondiente a Repsol, y se declaró de interés público el logro del autoabastecimiento energético (debido a la situación de grave déficit energético que había emergido). A la par, se sostenía su carácter de Sociedad Anónima pero ahora con mayoría accionaria estatal, de un modo análogo a otras renacionalizaciones efectuadas durante el kirchnerismo, bajo un régimen jurídico flexible en cuanto a la participación societaria en que se encuadraba cerca de la mitad de las empresas públicas operando en el país. También, se definía una “gestión profesionalizada” para la conducción de YPF S.A., en pos de administrarla “conforme a las mejores prácticas de la industria y del gobierno corporativo” (Ley N° 26.741/12). Como ha señalado Sabbatella (2012b), se trataba de un paradigma mixto que se diferenciaba tanto del estatal clásico de mediados de siglo XX como del neoliberal precedente.

En base a ese conjunto de factores, se aprecia la combinación, de una forma particular, de dos elementos de distinta naturaleza: un carácter nacional-estatal con un carácter de mercado propio de la fase neoliberal y globalizada de la economía mundial capitalista. Se aprecia aquí una hibridez de origen, buscando un control estatal mayoritario sobre la compañía, pero reconociendo el componente privado precedente. Se puede leer, a su vez, que esta hibridez del modo de efectuar una recuperación del control estatal sobre un sector estratégico como el hidrocarburífero, de forma más pragmática y menos estatista –en sentido estricto–, se expresó también en otros países de la región suramericana en donde prendió la oleada de *nacionalismo petrolero* que atravesó ciertas periferias activas en la primera década y media del siglo XXI (como Venezuela, Bolivia, Ecuador y Brasil). Ello se

enmarcaba en el proceso de crisis y transición del sistema mundial contemporáneo que tiene lugar desde fines de siglo pasado, el cual implicó una creciente multipolaridad y desoccidentalización del orden mundial, a la par que distinto tipo de insubordinaciones en las periferias (Merino, Bilmes y Barrenengoa, 2021a).

Como ha señalado de Graaff (2012), esta cuestión de la hibridez se presentaba como un rasgo del escenario geoeconómico mundial y su orden energético. Este último, crecientemente transnacionalizado e interdependiente, presentaba la coexistencia de todo tipo de empresas (de naturaleza pública como privada, con sus tipos intermedios) y de alianzas y coaliciones de intereses entre los grandes jugadores de este mercado. De hecho, se caracterizaban por sus operatorias híbridas las mismas Compañías Petroleras Nacionales, en auge por aquel entonces: estas habían pasado a ocupar posiciones dominantes en distintos indicadores clave, como el control de reservas, la producción petrolera y la participación en la cúpula de diferentes *rankings*. Tales operatorias híbridas se expresaban tanto en cuanto a lógicas diferenciadas de funcionamiento a lo interno del espacio nacional con respecto al frente externo, a partir de sus recientes procesos de internacionalización, como en el tipo de asociaciones entabladas con petroleras privadas transnacionales.

Se desprende en este punto, pues, como conclusión de índole teórica, que las políticas públicas referidas a los recursos estratégicos que se adoptan desde las periferias prestan particular atención a las condiciones dominantes del escenario geoeconómico mundial, cuyas lógicas globales permean fuertemente las estructuras productivas y las instituciones de los distintos países. Se considera aquí que la indagación académica sobre este tipo de políticas precisa atender a este punto, por lo cual se ha adoptado una perspectiva multiescalar que permite encuadrar un problema de investigación que, si bien se centra en el nivel nacional, se inserta en aquel cuadro mundial y se ve atravesado por los cruces entre las distintas escalas consideradas: mundial, regional, nacional, subnacional y local.

### **Ruptura posneoliberal y autonomía estatal**

Recuperemos ahora el porqué del carácter de transformación estructural de signo posneoliberal de la renacionalización de YPF, de las más sentidas y reivindicadas en todo ese ciclo de gobiernos kirchneristas. En efecto, la medida concitó un gran acompañamiento social y político, activando el extendido imaginario de la histórica petrolera de bandera como expresión de soberanía nacional, debido a su fuerte significación e implicancias en términos simbólicos, políticos, económicos y sociales.

Se había llegado en aquel entonces (año 2012) a una situación delicada a raíz de un conjunto de “cuellos de botella” que obstaculizaron el sostenimiento del patrón de acumulación y el modelo de desarrollo. Repsol-YPF había contribuido fuertemente a uno de ellos: el déficit energético, el cual se situó en torno a los -3000 millones de dólares hacia 2011 y con tendencia creciente, frente a lo cual se comenzó a depender de importaciones para poder cubrir las necesidades energéticas nacionales. Ello presionaba, pues, sobre el saldo de divisas, acentuando la reaparecida e histórica problemática de restricción externa de la economía argentina.

YPF, la empresa líder del circuito hidrocarburífero, había experimentado un declive sistemático en materia productiva bajo el control de Repsol: sus volúmenes de extracción cayeron en torno al 40% desde inicios de siglo hasta 2011, y entre 40% y 65% en materia de reservas. Así, redujo su participación en los volúmenes totales del segmento *upstream* en torno al 12% y 7% para petróleo y gas, respectivamente (OETEC-ID, 25/2/2014). Es que, como ha señalado Serrani (2013a), la transnacional sostenía una desinversión programada y fuga de utilidades al exterior, en pos de financiar inversiones en otros lugares del mundo considerados estratégicos. Mientras obtenía de su negocio en Argentina el 50% de sus utilidades a nivel mundial, sólo destinaba aquí el 20% de sus inversiones. Su remisión de utilidades al exterior era altísima, de entre 80% y 140% entre 2004 y 2011 (Revista Petroquímica, 10/10/2014), frente a un nivel promedio de 30% para la mayoría de las petroleras. A su vez, la lógica de acumulación del circuito presentaba grandes continuidades con el esquema neoliberal previo de gestión privada, en base a una política energética neodesarrollista que tuvo “luces y sombras”. Todos estos factores, en fin, desencadenaron la decisión gubernamental de intervenir, expropiar y renacionalizar, en forma híbrida, la histórica petrolera de bandera.

La renacionalización de YPF significó uno de los mayores cambios en la estructura económica y en la cúpula empresarial argentina, por el cambio de propiedad de la compañía que encabezaba la cúpula en aquel entonces. A través de esta medida, el Estado volvía a tomar el control y dirección estratégica de la empresa más importante del país, y en parte también del circuito hidrocarburífero. Esto último estaba dado a través del control de su principal operadora y de cierta legislación (Ley N° 26.741/12 y Decreto N° 1.277/12) que declaró bienes estratégicos a los hidrocarburos y derogó elementos fundamentales del paradigma neoliberal impuesto en 1989-1990 como la “libre disponibilidad” de los recursos extraídos, la libertad de precios y la libre exportación e importación (aunque ello se matizaría luego, bajo el giro pro-mercados del programa neodesarrollista que se terminó imponiendo).

A la par, se buscó institucionalizar una mayor planificación y gestión del circuito a nivel nacional, aspirando a superar los límites dados por la provincialización del dominio sobre los recursos hidrocarburíferos (impuesta con la reforma constitucional de 1994 y consolidada por el mismo Néstor Kirchner –Decreto N° 546/2003 y Ley N° 26.197/2006–). Ello se buscó, primero, mediante un Consejo Federal de Hidrocarburos, y luego mediante nuevos mecanismos y agencias de control: un Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas y una Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica de tal Plan. Es que las empresas nacionales tienen la capacidad de coordinar el comportamiento y las expectativas de varios actores privados y públicos, en conjunto con otros organismos estatales, en el marco de determinadas políticas públicas. Aparece aquí un relevante rol promotor y regulador del Estado, que se articula con los roles empresarial y emprendedor, y que adquiere relevancia en determinadas actividades, en especial en tiempos de cadenas globales de valor, transnacionalización económica y sucesivas revoluciones industriales. Aquella Comisión asumía las funciones clave de regulación y planificación en un resorte estratégico de la economía como el hidrocarburífero.

En favor de la fijación de una política hidrocarburífera nacional, se buscó incluir a las provincias hidrocarburíferas nucleadas en la OFEPhi, propietarias del subsuelo y –por ende– responsables de los permisos de exploración y explotación a los privados, a través de la asignación a las mismas del 49% del paquete accionario en manos del Estado. Se sellaría también un pacto de sindicación de acciones, en favor del accionar y la votación conjunta en el directorio de YPF entre nación y provincias.

En síntesis, se considera aquí que la renacionalización híbrida de YPF fue la mayor transformación estructural de signo posneoliberal del sector hidrocarburífero, en particular, y energético, en general, de todo el ciclo kirchnerista, apostando a recuperar márgenes de autonomía y soberanía para el Estado. No obstante, ello no fue lineal ni estuvo desprovisto de matices, tensiones y complejidades, como se recupera a continuación.

### **Modelo de desarrollo y tensiones entre orientaciones estratégicas**

Uno de los principales hallazgos de esta investigación consiste en las tensiones entre orientaciones estratégicas que subyacían a la renacionalización híbrida de YPF y su devenir hasta el fin del ciclo kirchnerista, referentes a las vías e instrumentos para motorizar el desarrollo autónomo nacional. Se ha formulado aquí que estas tensiones abarcaron dos

grandes polos: el potencial del Estado empresario y emprendedor, por un lado, y el programa neodesarrollista dominante, por el otro.

El primer polo había tomado fuerza a raíz del retorno del Estado a la propiedad y la gestión de ciertas compañías líderes en distintos sectores: seguridad social, espacial-satelital, servicios de transporte aéreo, provisión de agua, correo, astilleros navales, ferrocarriles, radio y televisión, principalmente. Así, se pasó de 39 a 52 empresas públicas operativas entre 2003 y 2015, permitiendo una mayor intervención en sectores clave de la economía, principalmente en materia de transporte, energía, industria y finanzas (Valsangiacomo et al., 2016). Ello formaba parte del ideario histórico nacional popular al cual interpelaba el kirchnerismo en su discurso, resaltando el rol interventor y propietario del Estado en el ámbito de la producción en favor del desarrollo y la autonomía nacional. A la par, se trataba de un punto relevante de lo que numerosos sectores de las fuerzas sociales y políticas que sustentaban al gobierno planteaban como una “profundización del proyecto” y que implicaba una transformación más radical del modelo de desarrollo. Como ha planteado Varesi (2013b, 2018, 2021), se presentaba el desafío de equiparar los cambios a nivel económico-estructural, de menor alcance, con las grandes transformaciones desarrolladas a nivel de la distribución del ingreso, inclusión de sectores vulnerables y en materia ideológico-cultural.

Sin embargo, si bien las renacionalizaciones de determinadas empresas representan bazas estructurales de importante potencial en materia de desarrollo autónomo nacional, no fueron una prioridad y parte de un plan en la dimensión estratégica. Se distanciaba el kirchnerismo en ello con respecto a los gobiernos peronistas en los cuales se referenciaba, y que habían representado un impulso fundamental para la constitución del Estado empresario y la industrialización nacional, entre las décadas de 1940 y 1970. Las renacionalizaciones kirchneristas representaron, en verdad, como han señalado autores como Varesi (2013b), Gaggero, Schorr y Wainer (2014), respuestas tácticas ante determinadas coyunturas críticas, como medidas de última instancia ante pésimas gestiones, incumplimientos y/o graves fallas de administraciones privadas que respondían, por lo general, a compañías transnacionales que habían usufructuado las privatizaciones de los años ‘90. Ante ello, la secuencia de preferencias de los gobiernos kirchneristas consistió, en primer lugar, en sostener la propiedad privada de las compañías consiguiendo acuerdos de precios y tarifas. En segundo lugar, si ello fracasaba, se apostó a introducir grupos de una nueva “burguesía nacional” políticamente afines en esas empresas. Por último, si lo anterior también fracasaba, se avanzaba entonces con la nacionalización de las compañías (Chaia de Bellis, 2021b).

La estrategia político-económica del kirchnerismo en torno a YPF había consistido en “argentinizar” la compañía, sobre lo cual avanzó desde 2006 y logró hacia 2008, a través del ingreso del grupo Petersen (familia Eskenazi) mediante la compra de un porcentaje del paquete accionario (15% en 2008 y 10% adicional hacia 2011) y haciéndose cargo del gerenciamiento. Sin embargo, tal ingreso consistió en una curiosa operación de “capitalización por adelantado de resultados futuros” que implicó un gran endeudamiento que asumió Petersen con la misma Repsol y un consorcio de bancos globales. Por ello, se acordó repartir el 90% de los dividendos entre los accionistas para devolver esa deuda y, en fin, el resultado no fue otro que la agudización de la estrategia de giro de utilidades al exterior y desinversión en el mercado local de Repsol-YPF.

Como el caso de YPF demuestra claramente entre 2008 y 2012, la apuesta por consolidar una “burguesía nacional” que, comprometida con el país, pudiera motorizar y encabezar el desarrollo nacional se demostró infructuosa, en la medida en que ese empresariado implementó las mismas prácticas predatorias y especulativas que se buscaba superar al fortalecer su presencia en la economía doméstica. Se trata esta apuesta de todo un debate del campo de fuerzas nacional popular, como se ha abordado en esta tesis a través de las entrevistas a informantes clave, a la par que constituye un tópico de relevancia de la literatura especializada que se ha recuperado y sistematizado (Basualdo, 2010; Varesi, 2013b; 2018, 2021; Wainer, 2018).

En síntesis, se concluye que la apuesta por la “argentinización” de las empresas estratégicas del país resultó insuficiente y no dio los resultados esperados en el mediano plazo. Ello comprende tanto el caso particular de YPF como el conjunto de la economía nacional. En fin, una mayor presencia del Estado en la economía se manifestó como una necesidad, fuera como promotor y regulador o como empresario y emprendedor, dada una serie de factores que van desde el comportamiento inesperado de la mayoría de los “burgueses nacionales”, que no acompañaron como se esperaba en materia de inversión, las complejidades crecientes que presentaba la situación económica a nivel mundial y nacional, y el deterioro de los pilares del modelo de desarrollo kirchnerista y el patrón de acumulación neodesarrollista, que comenzaron a mostrar importantes limitaciones y falencias hacia 2011-2012. En este marco, se puede encuadrar a la renacionalización híbrida de YPF como un último episodio tardío de la fase de radicalización, o “primavera”, del ciclo de gobiernos kirchneristas en materia de transformaciones estructurales de signo posneoliberal.

Sin embargo, el camino elegido para solucionar los “cuellos de botella” del patrón de acumulación tomó otro rumbo, cristalizado bajo la fórmula de “sintonía fina” a inicios del

tercer gobierno kirchnerista y de signo neodesarrollista. Así, según la lectura que aquí se sostiene y en base a autores como Merino (2014b), López y Cantamutto (2017) y Varesi (2018, 2021), se lograron imponer las presiones del gran capital local y extranjero, principales beneficiarios de la dependencia nacional. La apuesta residía en recomponer condiciones de “competitividad” y rentabilidad para la inversión, leídas en especial en términos de la estructura de costos de los precios relativos más importantes de la economía (el dólar, las tarifas, la tasa de interés, la inflación y los salarios). Así, se efectuó lo que se ha denominado aquí como un *giro pro-mercados* en la política económica del último gobierno kirchnerista, buscando retener a la burguesía industrial, la cual se concebía como motor del desarrollo, en su acompañamiento al modelo. Ello acontecía en momentos de creciente articulación del poder económico concentrado que se oponía al gobierno y buscaba volver a un patrón de acumulación neoliberal, y también de creciente puja distributiva –tanto de la riqueza como del poder– con los trabajadores.

En este marco, en el circuito hidrocarburífero se implementó un conjunto de políticas, pos renacionalización de YPF, de incentivo a la inversión que resultaron muy favorables al empresariado, ofreciendo mejores “oportunidades de negocios” en pos de que este acompañara a la compañía renacionalizada en la reinversión de utilidades, los aumentos en los niveles de producción y la recuperación de reservas. En primer lugar, buscando capitalizar tanto a YPF como a las empresas del circuito, el gobierno nacional implementó un cambio abrupto en la política de precios relativos que buscó aproximarse a los “verdaderos costos” de la obtención de energía –en particular, de sus modalidades más complejas–, como ha señalado Pérez Roig (2020). Ello se expresó en los siguientes rubros, principalmente: a) un nuevo sistema de “retenciones” que tendió a equiparar los niveles de rentabilidad entre petróleo de exportación y el destinado al mercado interno, e implicaba resignar parte de la captación de la renta para el Estado; b) fuertes aumentos en los precios de los combustibles; c) un salto en el precio del gas nuevo incorporado al sistema, que se triplicó y pasó a representar más del doble del promedio internacional; d) el acuerdo entablado por YPF con la compañía privada transnacional Chevron, segunda mayor petrolera estadounidense, para desarrollar el “primer piloto de desarrollo masivo de petróleo no convencional” en Vaca Muerta; y e) el Decreto N° 929/13, referente al Régimen de Promoción de Inversión para la Explotación de Hidrocarburos, y la reforma de la Ley de Hidrocarburos (N° 27.007/14), los cuales establecían condiciones preferenciales para la explotación acelerada de los hidrocarburos no convencionales, retrotrayendo a ciertos elementos del paradigma neoliberal precedente, centrado en la “libre disponibilidad”, al habilitar a exportar y remitir utilidades al

exterior (luego de cierto tiempo y por encima de ciertos montos), con lo cual se daba marcha atrás con principios clave de la reglamentación de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera (Decreto N° 1.277/12).

A la par, se acordó con Repsol en favor de cerrar el conflicto judicial a raíz del proceso expropiatorio de YPF, mediante un pago de US\$ 5 mil millones como resarcimiento. Se apostaba, así, a “normalizar” las relaciones con esta industria, mostrando “seguridad jurídica” en pos de facilitar el acercamiento de nuevos socios a YPF. Sin embargo, ello implicó desconocer la promesa de auditar el “saqueo” que había consumado la empresa española, incluidos los pasivos ambientales, a la vez que pagar un monto muy favorable para la transnacional. Ello se enmarcaba también en la búsqueda por recomponer vínculos con los mercados financieros globales para atraer financiamiento, que se expresó en la reapertura del canje de deuda, los acuerdos ante el tribunal arbitral del Banco Mundial (CIADI) y con el Club de París, entre otras medidas. Aunque el *affaire* con los “fondos buitres” inviabilizaría esa búsqueda.

En fin, se sostiene aquí que subyacieron a la renacionalizada YPF (2012-2015) ciertas tensiones entre orientaciones estratégicas referentes a las vías e instrumentos para motorizar el desarrollo autónomo nacional. Se presenta la paradoja de haber constituido la última gran transformación estructural posneoliberal del ciclo kirchnerista, impulsando el potencial del Estado empresario y emprendedor, aunque la orientación que predominó resultó un giro pro-mercados de signo neodesarrollista.

### **Situación y relaciones de fuerzas**

Lo anterior se vincula con un aspecto que se ha analizado en esta tesis: el empeoramiento de las relaciones de fuerzas con que contó el tercer gobierno kirchnerista, algunos de cuyos factores eran de naturaleza externa y otros resultaban un producto de sus decisiones y medidas. Es que las fallas o limitaciones en las políticas y estrategias gubernamentales no se dan en el vacío, sino ante las profundas disputas políticas y estratégicas que atraviesan el territorio nacional para imponer un modelo de desarrollo, o “proyecto de país”. Se ha analizado, al respecto, el accionar de los grandes grupos económicos bloqueando u obstaculizando las políticas que buscaban incidir en el proceso de acumulación, haciendo uso del poder de veto que les brindaba controlar importantes variables económicas como la provisión energética, de divisas, de inversión, empleo, etc.

Como se ha examinado en esta tesis, el circuito hidrocarburífero, en particular, constituye un rubro oligopólico y transnacionalizado (sea por la presencia de petroleras extranjeras, o bien locales que habían iniciado su transnacionalización), y que durante el neodesarrollismo consolidó el proceso de internacionalización abierto por las reformas neoliberales de los años '90. Se trata, a su vez, de una de las principales industrias y cadenas globales de valor del mundo, que implica operaciones de grandes volúmenes de inversión, costos y niveles de riesgo, a la par que el control de desarrollos tecnológicos complejos, economías de escala y una importante logística, delineando mercados altamente concentrados (Mansilla, 2013; Alonso, 2018). Tal magnitud y relevancia se remonta a la constitución del petróleo como materia prima preponderante del capitalismo mundial con el correr del siglo XX, lo cual le valió el apodo de “oro negro”, y que seguía vigente ante un régimen energético mundial basado fundamentalmente en combustibles fósiles y una matriz energética argentina que se sustentaba en casi un 90% en petróleo y gas.

No obstante, los altos grados de concentración y extranjerización de las principales empresas que motorizan y dinamizan la actividad económica no eran un rasgo distintivo del circuito hidrocarburífero, sino que abarcaban a toda la economía. Al no haber sido transformada sustancialmente la matriz productiva, las relaciones de fuerzas sociales resultaban favorables al poder económico concentrado y cercenaban los márgenes de autonomía relativa del Estado. A nivel político, las relaciones de fuerzas se irían volviendo desfavorables para el gobierno, en base a una serie de rupturas a lo interno de la alianza de fuerzas políticas y sociales que lo sustentaban y a la creciente articulación política del bloque en el poder. A nivel mundial, se presentaba también un escenario complejo, a raíz de la agudización de las contradicciones sistémicas entre polos centrales y emergentes, el estancamiento de la integración regional autónoma y la erosión de los márgenes de maniobra de los gobiernos del giro nacional-popular, como han señalado autores como Merino y Stoessel (2019) o Barrenengoa (2020).

Una conclusión que se desprende del análisis realizado en esta tesis es que aquellas relaciones de fuerzas crecientemente desfavorables y las tensiones entre orientaciones estratégicas del último gobierno kirchnerista matizaron el potencial de la renacionalización de YPF en materia de desarrollo autónomo. No obstante, si bien la petrolera de bandera contó con poco acompañamiento del resto de las empresas del circuito, las cuales especularon con la eventual llegada de un nuevo gobierno afín a sus intereses, la compañía dio cuenta de un giro estratégico en sus objetivos y desempeño. Veamos a continuación algunos de sus principales logros y falencias, alcances y limitaciones.

## Desempeño de la renacionalizada YPF y política industrial

Más allá de los puntos anteriores, referentes a las dimensiones política y estratégica, la compañía renacionalizada experimentó lo que puede ser caracterizado como un *giro productivista*. Ello se pudo observar en materia de remisión de utilidades al exterior, un ítem en que YPF tuvo un enorme descenso entre 2012 y 2014: desde el 90% al 5/8%, como se desprende del estudio de Schorr et al. (2015). Ello traccionó, a su vez, el descenso general de todo el sector hidrocarburífero: desde el 30% al 12% del total país, siendo que se trataba del que más utilidades y dividendos remitió al exterior durante el kirchnerismo, como señalan Wainer y Belloni (2017). La gran apuesta de la renacionalizada YPF fue la reinversión de las utilidades en pos de motorizar la inversión, en conjunto con otros mecanismos de financiamiento como el aumento de los precios de sus productos y el endeudamiento en los mercados internacionales.

Entre 2012 y 2015, YPF logró una fuerte capitalización y expansión de las inversiones de la compañía, más que doblando el monto previo, como se observa en Charvay y Arceo (1/2/2021). Todos los indicadores mejoraron: a) la compañía aumentó casi en un 19% los niveles de extracción, revirtiendo la tendencia declinante precedente; b) las reservas también crecieron, en torno al 7% en gas natural y 3% en petróleo entre 2013 y 2015; c) se crearon numerosas empresas y puestos de trabajo en las principales provincias hidrocarburíferas (Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Mendoza).

Sin embargo, resultaron dispares los intentos por revertir las tendencias declinantes en los niveles de actividad del circuito. En primer lugar, las compañías extractivas sostuvieron su declino, aunque se redujo el nivel de la baja. A su vez, la extracción de hidrocarburos convencionales del país prosiguió su declive, a la par que crecía fuerte la de HCNC como gas y petróleo *shale* (de esquistos, pizarra o lutita) y *tight* (compacto) –el *tight gas* fue el de mayor aumento, por lejos–. Sin embargo, estos se pagaban a un valor mucho más alto, gracias al “Plan Gas” I y II, y, como se ha analizado en Bilmes (2017), los números totales de cada segmento dieron cuenta de que la tendencia decreciente se mantuvo invariable: entre 2012 y 2015 las caídas fueron en torno al 3% para la extracción de petróleo y gas, mientras que se produjo un cuasi estancamiento en cuanto a la refinación de crudo. Se ahondará sobre el desempeño de YPF en Vaca Muerta más adelante.

Por otro lado, se ha indagado en la política industrial relativa a YPF y los hidrocarburos, en tanto dimensión relevante para observar resultados, alcances y limitaciones de las metas planteadas en materia de desarrollo de proveedores, sustitución de importaciones

y desarrollo tecnológico. Se concluye que esta tuvo “luces y sombras”: un conjunto de logros e importantes resultados a la par de limitaciones, obstáculos y deficiencias en la búsqueda por abonar al desarrollo socioeconómico nacional y a mayores márgenes de autonomía en un contexto delicado. No se puede olvidar, no obstante, que 4 años es poco tiempo para evaluar acabadamente el desempeño de una política, como han expresado informantes clave entrevistados.

En primer lugar, aparece la creación de instrumentos novedosos y relevantes, como un Centro del INTI de I+D en Petróleo en Chubut, una Red Nacional de Universidades Petroleras y un Foro de Procura de Petroleras Latinoamericanas. Para focalizar el análisis, se seleccionaron dos componentes fundamentales: el Programa Sustenta para el Desarrollo Regional y la flamante YPF-Tecnología. Se ha analizado que estas experiencias articularon dos grandes áreas de intervención de la política industrial, según la clasificación realizada por Lavarello (2017): la creación de una infraestructura científico-tecnológica que apuntaba a crear oportunidades y promover la difusión de conocimientos a partir de aprendizajes distribuidos socialmente, sumado a una política que incentivara la generación de capacidades tecnológicas y acelerara los procesos de aprendizaje tecnológico de las firmas.

El Programa Sustenta se conformó con el fin de impulsar el crecimiento de proveedores locales de insumos, bienes y servicios de la empresa, fomentando el escalamiento en los niveles de productividad, competitividad y calidad, a la vez que apoyando la diversificación productiva en los territorios de las cuencas y complejos industriales donde operaba YPF. El Programa indicaría qué pymes tenían potencialidad, pero no podían pagar un departamento de I+D, quedando excluidas del *know-how* requerido para el desarrollo de productos y servicios que precisaría la nueva YPF. Se han observado ciertos logros en cuanto a capacitación y financiamiento de empresas proveedoras, sustitución de importaciones, y un estrechamiento de las interacciones entre YPF y sus proveedores (nuevos y viejos). Como señala Comotto (2020), Sustenta tuvo un alcance considerable en relación al universo total de proveedores (de alrededor del 30%), aunque un poco menos relevante considerando el universo de proveedores específicos de YPF (aproximadamente de 10%), y cercano a las estimaciones iniciales de la compañía para el diseño del Programa.

Sin embargo, aparecieron también importantes limitaciones para las metas planteadas. En primer lugar, se desprende de las entrevistas a informantes clave y de su articulación con la literatura especializada (Schorr et al., 2015; Lavarello y Sarabia, 2015; Comotto, 2020) la existencia de ciertos obstáculos y limitaciones que encontró la meta de desarrollo de proveedores locales de YPF. Se pueden señalar aquí distintos factores explicativos: a) el bajo

presupuesto del Programa Sustenta (menor al 2% de la inversión total de la compañía); b) la “dependencia de sendero” que implica privilegiar a proveedores habituales, ya conocidos y ligados a la importación; c) problemas de escala y pervivencia de concepciones de la industria local como ineficiente; d) la concepción híbrida y pragmática de las autoridades de la renacionalizada YPF, para la cual el objetivo principal de la compañía no era estimular la industria local sino la producción de petróleo y gas.

A la par, el grueso de la inversión del Programa se canalizó a través de tres transnacionales líderes en las nuevas tecnologías de perforación: las estadounidenses Schlumberger, Weatherford y Halliburton, con poco más del 20% cada una. Debido a las características de la actividad en HCNC, que obliga a explorar y perforar muy fuertemente en las primeras etapas, en aquellos primeros años de desarrollo masivo de Vaca Muerta estos actores representaron los principales ganadores en términos de ingresos y ganancias. En efecto, estas compañías se concebían como un medio para el desarrollo masivo de los HCNC que permitiera crecer en escala, emulando la experiencia estadounidense de “revolución del *shale*”. Esas transnacionales, que constituían un producto de la reestructuración neoliberal global y flexible de los años ‘80 y ‘90, monopolizaban la innovación tecnológica en la industria, la cual producían en sus casas matrices e importaban desde sus filiales en el país. Se trataba de una cuestión delicada en medio del problema de restricción externa: las importaciones de bienes de capital en el sector de petróleo y gas se habían multiplicado más que por 6 veces entre 2010 y 2014, mientras que las importaciones temporales se multiplicaron por 20 en ese mismo lapso. Como se desprende de un informe del Ministerio de Industria (2015), en muchas ocasiones aquellas transnacionales de servicios del “primer anillo” (según la jerga de la industria) tuvieron escasa predisposición para abrir información confidencial y abandonar sus compras intercorporativas, o bien avanzaron en sustitución de productos de “baja criticidad” y no dieron lugar a la intervención pública en los planes corporativos. También, como señalan Aggio et al. (2017), se ofrecían casi “llave en mano” desarrollos tecnológicos provenientes de las casas matrices de aquellas compañías, sin desarrollarse programas significativos de I+D en el país y/o desarrollos tecnológicos conjuntos entre YPF y operadores extranjeros.

En vínculo con esto último, quedaba en evidencia la importancia estratégica de Y-TEC, pudiendo motorizar el desarrollo local de capacidades y eventualmente también tecnologías autónomas, así como conocimientos: tanto el *know-how* –saber cómo– como el *know-why* –saber por qué– de los procesos y productos, técnicas y tecnologías. La flamante compañía representaba una original asociación estratégica entre YPF y el CONICET,

buscando generar sinergia de conocimientos y capacidades, y apostando a que la ciencia argentina concretara su potencial para desarrollar tecnología y, así, crear valor agregado. Si bien se le asignó la misión de brindar soluciones tecnológicas a todo el sector energético, su principal función consistía en desarrollar los desarrollos tecnológicos necesarios para explotar los HCNC. Según la lectura que aquí se sostiene, en la experiencia de Y-TEC se puede leer cierta herencia de la escuela de Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Desarrollo, apuntando a implementar el famoso “triángulo de Sabato”: se buscaba, desde el gobierno, acoplar la infraestructura científico-tecnológica (que el kirchnerismo había vigorizado con gran cantidad de recursos) a las demandas de la estructura productiva, con el objetivo de potenciar el desarrollo mediante la innovación (Bilmes, 2018b; Ortiz, 2021). Un esquema afín se aplicaba también por aquellos tiempos en exitosos ejemplos del potencial del Estado empresario y emprendedor argentino en materia espacial, satelital y nuclear (Dvorkin, 2017; Carrizo, 2020).

Se trató de una gran apuesta gubernamental en materia tecno-científica, en general, con importante potencial en materia industrial, energética y en otros rubros. La compañía se emplazó frente a la refinería de La Plata, en la localidad de Berisso –polo industrial de la provincia de Buenos Aires–, en lo que se reivindica como el mayor centro de investigación aplicada del país. Se apostó, mediante diversas políticas, a utilizar la potencialidad de un área de grandes capacidades científico-tecnológicas (en términos de cantidad de investigadores por población económicamente activa así como institutos del CONICET y de la Universidad Nacional de La Plata). Sin embargo, se desprende de las entrevistas a informantes clave que subsistían ciertos obstáculos, como los criterios de evaluación del CONICET para sus investigadores, que se podría caracterizar como propios de la lógica científicista dominante en el complejo científico-tecnológico nacional, la cual conlleva la importación y emulación acrítica de una máxima dominante en el sistema científico global: el mentado *publish or perish* –“publicar o perecer”– (Cátedra Libre Ciencia, Política y Sociedad, 2018, 2019).

Se considera aquí, pues, que el mentado *cambio estructural* de la escuela neoestructuralista, principal base teórica de las políticas ligadas a la renacionalización de YPF, debiera ser articulado, también, con planteos “tercermundistas” como el de la desconexión (al menos en términos epistémicos y de concepción) y de pensamiento situado, como el dependentismo, el PLACTED y el liberacionismo. El eje puesto por estas corrientes intelectuales en los distintos aspectos de la dependencia se ha podido advertir en el caso bajo estudio, expresada en términos financieros, tecnológicos, comerciales, logísticos, científicos, etc. Estas cuestiones han representado límites de distinto tipo para las metas de la

renacionalizada YPF y las apuestas gubernamentales en que se enmarcaban, y conducen a la primarización, extranjerización y concentración de la economía, con múltiples consecuencias a nivel social, político y cultural.

### **Incidencia en el circuito productivo y captación de renta**

Otro de los nudos problemáticos abordados refiere al impacto de la renacionalización híbrida de YPF sobre la captación de la renta hidrocarburífera y en cuanto a la participación de la petrolera de bandera en los distintos segmentos de la cadena de valor. Cabe señalar, en primer lugar y siguiendo a Serrani (2015) que, a diferencia de otros países petroleros de la región en ese entonces, YPF no era un monopolio de Estado (como lo era Pemex en México, o lo había sido en sus comienzos Petrobras en Brasil), ni la empresa dominante en toda la cadena de producción (como era entonces Petrobras, o PDVSA en Venezuela).

Se ha construido en esta investigación el concepto de *circuito productivo hidrocarburífero argentino*, de acuerdo con los señalamientos teórico-metodológicos de la escuela de subsistemas de acumulación y circuitos productivos regionales (Rofman, 1999, 2020; Varesi, 2013a; 2020). Así, se han reconstruido sus características, dinámica, el conjunto de eslabones y actividades económicas que lo vertebran, su despliegue territorial por diversas regiones geográficas, la constitución histórica de sus reglas de juego y se ha construido una tipología de agentes del circuito.

Se ha podido observar, en primer término, que YPF representaba una de las pocas compañías integradas del circuito: esto es, participaba en todos los segmentos –*upstream*, *midstream* y *downstream*, según la jerga de la industria– (integración vertical), y poseía participación en empresas especializadas en diversos rubros y actividades ligados a la cadena hidrocarburífera y a cadenas afines (integración horizontal). En torno a esto último, la petrolera de bandera poseía (total o parcialmente) compañías de servicios petroleros, servicios de ingeniería y construcción, estaciones de servicio, refinerías, oleoductos, gasoductos, terminales de almacenamiento de hidrocarburos, energía eléctrica, petroquímica, fertilizantes y distintas subsidiarias para operar compañías compradas a transnacionales en los años posteriores a la renacionalización. De este modo, se aprecia que, si bien las políticas neoliberales desplegadas entre 1976 y 2001 sobre la petrolera de bandera la debilitaron, fragmentaron, privatizaron y desnacionalizaron, YPF siguió sosteniendo un peso importante en toda la cadena de valor de los hidrocarburos y rubros conexos, aunque bajo medios más

indirectos y lógicas corporativas propias de la etapa de acumulación flexible del capital global. Como se ha visto, estas lógicas pervivirían luego de la renacionalización híbrida.

Luego, se mostró que el giro productivista de YPF a que se ha hecho referencia llevó a la compañía a incrementar fuertemente su participación en los niveles de actividad del segmento *upstream*. Se trata del eje central del circuito, alrededor del cual se articula todo el proceso de determinación de precios y modalidades de acumulación. Entre 2012 y 2015, YPF pasó de representar el 35% al 44% en cuanto a la extracción de petróleo y del 23% al 33% en la de gas natural (Bilmes, 2017). En el segmento *midstream*, YPF concentraba alrededor de dos tercios del transporte y distribución de petróleo y subproductos (vía oleoductos y poliductos), aunque tenía poca participación en el transporte y la distribución de gas natural: dos rubros controlados por operadoras privadas que devienen de la privatización de Gas del Estado, en 1992. En cuanto al *downstream*, YPF tuvo un leve aumento en la refinación de crudo, producto de la mayor utilización de la capacidad instalada, del 54% al 56% del total.

En fin, se ha podido observar, a lo largo de los distintos segmentos del circuito y a través del mapeo de los principales agentes socioeconómicos por cada uno de los mismos, que aparece una gran heterogeneidad en cuanto a escalas, tamaños y participación. Un puñado de jugadores ha concentrado las principales actividades del circuito: tanto transnacionales petroleras de otros países, como grupos económicos locales y la misma YPF, con un rol por demás relevante. Sin embargo, si bien representaba el actor con mayor presencia, lejos estaba la petrolera de bandera de tener el control del circuito.

Luego, se ha analizado la generación, distribución y apropiación del excedente en el circuito hidrocarburífero, buscando dar cuenta de cómo impactó la renacionalización híbrida de YPF en esta cuestión clave para las perspectivas del desarrollo autónomo nacional. Se identificó, en primer lugar, que la actividad hidrocarburífera formaba parte de la rama de actividad (“minas y canteras”) con mayores tasas de ganancia sobre capital invertido en las actividades productivas: durante el período neodesarrollista, esas tasas se duplicaron con respecto a los años ‘90, aumentando incluso a 99% en 2010-2015 (Barrera Insua et al., 2020). Como señala Barrera (2013), el circuito hidrocarburífero percibió ganancias extraordinarias, dada la conjunción del crecimiento de los precios locales, el descenso de los costos de producción del barril de petróleo, las bajísimas inversiones de riesgo en exploración y la licuación de los costos en dólares producto de la mega devaluación de 2002. Aquellos datos ayudan a entender los márgenes de que dispone este circuito para contar con los trabajadores mejor pagos del país, y, también, aportar varios integrantes a la cúpula empresarial del país.

Ahora bien, se ha abordado que en la producción de bienes primarios, como en el caso que nos ocupa, los análisis sobre la puja por el excedente se enfocan en la cuestión de la *renta*, dada la ausencia de algunas variables clave para entender la apropiación del excedente y la dificultad de cuantificar todos los elementos en juego. Se pudo apreciar que la distribución de la renta en la etapa previa del neodesarrollismo (2002-2011) había sido más favorable al Estado, fundamentalmente a raíz de la instauración de los derechos de exportación desde 2002, los cuales quitaron un margen importante a las empresas del circuito. Ello cambió luego de la renacionalización híbrida de YPF, según se desprende de los datos construidos por Ramón (2018).

Las firmas extractivas resultaron las principales apropiadoras de renta (más aún en los casos de las compañías integradas: YPF, PAE y Petrobras), siendo las principales ganadoras del período bajo estudio: mientras que en 2012 percibían menos del 20%, tuvieron un fuerte crecimiento, llegando a apropiarse más del 60% del total. La misma YPF captó un monto considerable de la renta, que se ubicaba en torno al 30% y cuya mayor parte reinvertiría, como se ha señalado respecto al giro productivista de la compañía entre 2012 y 2015. El Estado, por su parte, cedió participación, desde niveles previos en torno al 35%, a niveles cercanos al 20% en 2013-2014, aunque creciendo luego al 40% hacia 2015. Se trataba de porcentajes menores a otros países latinoamericanos, ya que, según ciertas estimaciones, en países con petroleras estatales importantes, como Brasil, México, Venezuela, Ecuador y Bolivia, la captura de renta petrolera no bajaba del 50% (Zaiat, 18/3/2012).

Se pudo observar que, a raíz del aumento sostenido de los precios de los combustibles a que se ha hecho referencia, a partir de 2012-2013, la búsqueda por recuperar el autoabastecimiento energético fue financiada por los contribuyentes y consumidores, los cuales pasaron a pagar uno de los combustibles más caros de la región, mientras que en los primeros años de kirchnerismo habían abonado uno de los más baratos. Frente al fuerte desplome del precio internacional del petróleo, desde mediados de 2014 y luego de años de precios muy altos (a tono con el denominado súper-ciclo de los *commodities* en la primera década del siglo), se implementó el denominado “barril criollo”, que reconoció a los productores nacionales un precio 40% superior al precio internacional, buscando sostener una política de inversión. A su vez, esa política de precios sectoriales y las políticas de estímulo y promoción a las compañías del *upstream*, en busca de que acompañaran a YPF en aumentar las inversiones y los niveles de actividad en el circuito (en materia de exploración, extracción y reservas) y como parte del giro pro-mercados de la política económica, constituyó una transferencia de renta desde el Estado hacia las empresas extractivas. Estas mejoraron sus

niveles de rentabilidad, pero acompañaron “tímidamente” a YPF en la apuesta estatal por revertir el déficit energético.

### **Concepciones en pugna**

Algunas de las discusiones trabajadas en la tesis refieren a la existencia de un conjunto de concepciones en pugna, relativas al desarrollo autónomo y al rol a cumplir en ello por YPF y los hidrocarburos. Según la lectura que aquí se sostiene, se trata de tensiones subsidiarias a las tensiones entre orientaciones estratégicas del último gobierno kirchnerista, referentes a las vías e instrumentos para motorizar el desarrollo autónomo nacional.

En primer lugar, se pudieron apreciar divergencias en cuanto a las condiciones de posibilidad de la apuesta kirchnerista por recrear la alianza tripartita nacional-popular, compuesta por la “burguesía nacional”, el sindicalismo y el Estado. Ello se expresa fundamentalmente en lo que refiere a los roles del Estado, el mercado, los capitales locales y extranjeros para motorizar el desarrollo nacional y superar los obstáculos que se le presentaron al patrón de acumulación neodesarrollista. Sintetizaremos los principales puntos al respecto.

A) La primera gran controversia rastreada refiere a la apuesta trunca por la “argentinización” de YPF previa a la renacionalización. Aquella experiencia puso de manifiesto que la cosmovisión y las prácticas del empresariado que se buscaba apuntalar no se apartaron de la lógica financierista y globalizada dominante, remitiendo una porción sustancial del excedente al exterior. B) La segunda controversia refiere a la deseabilidad y potencialidad de vigorizar el rol empresario y emprendedor del Estado en tanto solución para problemáticas como la “reticencia inversora” y la tendencia a la fuga de capitales del empresariado, “tomando las riendas” de la producción. C) La tercera cuestión refiere al rol ocupado por el sindicalismo, en torno al arraigo social en sujetos que pudieran garantizar el sostenimiento futuro del proyecto político, al haber sido desplazado aquél en los directorios de las compañías controladas por el Estado (en el marco de la ruptura entre el sindicalismo peronista y el gobierno kirchnerista en aquel tercer gobierno). D) Un último punto a señalar consiste en los precios de los hidrocarburos, presentándose la paradoja de que luego de una importante medida de desconexión (en términos de Amin) como fue la renacionalización de YPF, se dio marcha atrás con la desconexión precedente dada por el desacople de los precios locales con los internacionales, produciendo una suerte de “reconexión”.

En segundo lugar, se advirtió otro conjunto de controversias respecto al modelo empresarial que definió la renacionalización de YPF. Han aparecido aquí polémicas en torno a la pervivencia de la figura de Sociedad Anónima, impuesta en los inicios del proceso de privatización de la compañía en los años '90, la definición de una “gestión profesionalizada” y el tipo de cuadros elegidos para dirigir YPF, entre otras cuestiones propias del carácter híbrido de la renacionalización de la petrolera de bandera. Se pudo apreciar, a través del trabajo de entrevistas realizado, que ello fue defendido, por parte de los hacedores de aquellas políticas, en favor de una estrategia de desarrollo (tanto de YPF como del circuito hidrocarburífero) atenta a las características y lógicas del capitalismo global, en función de lo que se leía como una necesidad de contar con acompañamiento de socios y financiamiento extranjero para las inversiones proyectadas. La figura de S.A. de la compañía, la cotización en la bolsa de Nueva York y el acuerdo con Chevron se concebían, pues, como medios para ese objetivo.

A la par, se concluye que el modelo mixto adoptado, buscando hibridar un aspecto público y un aspecto privado, se inspiró en casos considerados virtuosos, ante el auge de ciertas Compañías Petroleras Nacionales de países como Brasil, Noruega, China y Rusia, en el marco de un orden energético mundial marcado por la internacionalización, modernización e integración transnacional de la industria. Es que, en tiempos de una economía mundial dominada por un puñado de empresas transnacionales y las redes financieras globales que las controlan, aquellas CPN han operado una serie de transformaciones de “modernización” en pos de adaptarse a las lógicas de gestión empresarial corporativa de esas transnacionales y sus parámetros de eficiencia financiera, logística y operativa. Se han abordado, al respecto, las distintas concepciones y diferentes formas de implementar ideas en boga como las de *eficiencia*, *corporativización* y *modernización*, con sus distintos correlatos en términos de autonomía y soberanía nacional. Al considerar aquellos otros casos nacionales de referencia y la experiencia de “modernización” de YPF de los años '90 (a raíz de su privatización y reestructuración, aunque de un modo por demás desnacionalizado), se ha evidenciado, como lección a nivel teórico, y siguiendo en ello a Wallerstein (1996), las limitaciones que tiene la visión que asume la articulación inevitable entre industrialización, modernización y occidentalización. Es que, dado que la globalización significó la mundialización de la ley del valor, la “modernización” de ciertas actividades económicas resulta clave en términos de incorporar complejidad (económica, institucional, organizacional). Ello representa un eje fundamental para la soberanía y autonomía nacional, a la par que conlleva mayor formación en conocimientos, educación, ciencia y tecnología en las poblaciones. En todo caso, se

presentan ciertas preguntas rectoras al respecto: cómo, con quiénes, con qué tecnologías, estándares y controles ambientales, impactos sociales y ecológicos se llevan a cabo los procesos de modernización e industrialización (Bilmes, 10/10/2020).

En tercer lugar, se apreciaron concepciones encontradas en torno a los hidrocarburos: fueran convencionales o no convencionales, orientados al mercado interno o a la exportación, con sus impactos en materia de política pública y las estrategias en pos del desarrollo autónomo. Se concluye al respecto que se manifestó una tensión en ello, siendo predominantemente conceptualizados como recursos estratégicos, aunque existiendo una pervivencia instrumental, en menor medida, de la concepción de *commodities* (esto es, en tanto materias primas destinadas a la exportación), forma mercantil predominante bajo la actual fase neoliberal global del capitalismo. Como señala Dufour (2021), no se trata de meras denominaciones, sino que a través de estas disímiles concepciones se expresan y vehiculizan ciertas implicancias ético-políticas, intereses y proyectos de poder, en busca de instrumentación político-jurídica, viabilidad social y legitimidad cultural.

Si bien en las nuevas disposiciones jurídicas y los discursos públicos se apreció claramente la reivindicación de los hidrocarburos como recursos estratégicos, la pervivencia instrumental de la concepción en tanto *commodities* se expresó, en especial, a través de ciertos componentes del mentado giro pro-mercados, como la restitución de la “libre disponibilidad” sobre hidrocarburos y divisas (para empresas que invirtieron por encima de ciertos montos, luego de cierta cantidad de años), buscando incentivar la explotación y exportación de HCNC como “llave” para proveer divisas y, así, contribuir a aliviar la restricción externa. También en este aspecto bajo consideración, se presenta, pues, una hibridación: en este caso, entre autoabastecimiento y exportación, y el tratamiento de los hidrocarburos en tanto recursos estratégicos y en tanto *commodities*.

### **Vaca Muerta y los hidrocarburos no convencionales en disputa**

Otra de las grandes dimensiones de esta tesis se ha centrado en el rol que jugó la disputa geoestratégica sobre la formación Vaca Muerta en la renacionalización de YPF, junto con el tipo de desarrollo que se produjo allí y el análisis sobre cómo se pusieron en juego en ellos las cuestiones de la autonomía y la dependencia. Una primera conclusión al respecto refiere a que se trató de la gran apuesta subyacente a la renacionalización híbrida de la petrolera de bandera, a raíz de su condición de “punta de lanza” de los promisorios HCNC argentinos. Esta apuesta implicaba importantes desafíos en materia tecno-productiva, a la par

que se insertaba en una compleja trama geopolítica desplegada en torno a estos novedosos recursos.

En torno a esto último, se han reconstruido los distintos factores que dieron lugar al auge de este tipo de recursos. Sucintamente, aparecen aquí: a) el declive de los yacimientos hidrocarburíferos mundiales y la agudización de la disputa por el acceso a los recursos estratégicos del planeta a que dio lugar la crisis y transición del sistema mundial contemporáneo; b) la valorización de las “energías extremas” y la “revolución del *shale*” (gas y petróleo de esquisto) en EUA desde los inicios del siglo XXI; c) la comodificación y financiarización de las materias primas; y d) la geoestrategia energética estadounidense que promocionaba la explotación de HCNC en países periféricos, bajo control de sus transnacionales.

Se ha indagado en el *boom* de Vaca Muerta, a raíz de la campaña publicitaria de Repsol-YPF, desde 2010, y en especial desde el informe de la Administración de Información de Energía de EUA que estimaba la existencia de recursos de relevancia mundial en la formación, colocando a la Argentina como el tercer país del mundo en recursos técnicamente recuperables de *shale gas*, después de China y EUA (EIA, 2011). Ciertas estimaciones situarían luego el potencial de la formación casi triplicando el PBI argentino de 2013 (González, 2015), en el marco de una gran expectativa desatada acerca de que el usufructo de tales recursos permitiría recuperar el autoabastecimiento energético, generar saldos exportables e incluso disparar un gran crecimiento económico en el mediano plazo.

Así, merced al dispositivo propagandístico estadounidense, Vaca Muerta se constituyó en un imaginario “salvacionista” en gran parte del espectro político y económico nacional, en tanto eje estructurante del modo de desarrollo, equivalente a progreso, enriquecimiento y desarrollo –una “nueva Arabia Saudita”–, como se aborda en estudios como los de Bertinat et al. (2014), Scandizzo (2016) y Cantamutto (2020). Se ha abordado también la serie de cuestionamientos acerca de la viabilidad y rentabilidad económica y la sustentabilidad socio-ambiental de los HCNC, y de los escasos o defectuosos controles públicos, todo lo cual despertó grandes controversias públicas en torno a la técnica del *fracking*. A pesar de ello, el gobierno apostó fuertemente al desarrollo masivo de Vaca Muerta, motorizado por la YPF renacionalizada y en alianza con Chevron y otras grandes petroleras transnacionales.

Desde el *boom* de la formación existía gran interés en las grandes petroleras transnacionales por ingresar allí, y existían negociaciones previas a la renacionalización de YPF entre Repsol y petroleras chinas, estadounidenses y rusas. Se evidenciaba que la compañía española se aprestaba a posicionar a la formación como un activo financiero, fuera

para subconcesionarla y/o para vender YPF en un gran valor. Quedaba en evidencia, pues, el complejo entramado de relaciones de poder –entre actores e intereses globales y de menores escalas– en torno a los HCNC, en general, y sobre Vaca Muerta, en particular. Al respecto, se han reconstruido las estrategias, asociaciones y el accionar de agencias energéticas, petroleras y gobierno de EUA, de petroleras europeas, de la misma Repsol al frente de YPF, de petroleras y gobiernos de China, Rusia y otros países emergentes, y también de petroleras y gobierno de la Argentina, incluida la YPF renacionalizada. Entre 2012 y 2015, recalaron en la formación intereses estadounidenses (como Chevron, ExxonMobil y las transnacionales de servicios ya mencionadas), británicos (BP y Shell), franceses (Total Austral) y alemanes (Wintershall) –entre otros países–, potencias que comandaban el polo de poder anglo-estadounidense, el bloque europeo y el mundo occidental. No obstante, también se apostó fuerte a diversificar los intereses geopolíticos aliados para el desarrollo de Vaca Muerta, por lo cual se firmaron acuerdos con petroleras nacionales de China y Rusia (Sinopec y Gazprom) en el marco de una política exterior de fuerte acercamiento a estos actores que impulsaban la creciente multipolaridad.

Se ha esbozado un mapa de poder en Vaca Muerta, observando los intereses predominantes en el devenir del desarrollo hidrocarburífero de la formación, entre 2012 y 2015. Un primer hallazgo refiere al carácter *glocal* (acrónimo que deviene de los términos global y local) de la espacialidad configurada en torno a la formación, en una zona de intensa acumulación y desarrollo, a raíz de su relevancia geoestratégica y proyección global. Sobresalía allí la fuerte presencia y poderío de distinto tipo de actores e intereses: supranacionales (transnacionales petroleras, agencias energéticas, organismos internacionales de crédito, gobiernos de ciertos Estados y empresas de distintos servicios), nacionales (compañías petroleras y de diversos rubros vinculados, gremios y organismos públicos, instituciones profesionales), provinciales (la petrolera GyP y las autoridades públicas neuquinas) y locales (empresas de ingeniería y transporte, autoridades públicas).

Ahora bien, se ha podido observar también que fue la renacionalizada YPF el gran “motor” o “tractor” del masivo desarrollo de la formación: la compañía encabezó por lejos la actividad exploratoria y extractiva en la formación, en torno al 90% del total en cada uno de esos ítems, y expandiendo allí su producción de petróleo en más de 5.000% y de gas en más de 30.000% entre 2012 y 2015. Ese gran impulso permitió acelerar la denominada “curva de aprendizaje” para volver viable económicamente la formación, lo cual implicaba desafíos complejos y específicos en materia tecno-productiva. Como ejemplo de ello, se puede observar el descenso en el tiempo total de perforación y fractura –de 43 a 24 días para hacer y

terminar un pozo vertical, entre 2011 y 2014—, o el descenso de los costos de los pozos —de US\$ 12-14 millones a US\$ 6-8 millones para los verticales y de US\$ 25 millones a US\$ 15 millones para los horizontales, entre 2012 y 2015 (Bercovich y Rebossio, 2015). De este modo, hacia 2014 Argentina lograba convertirse en uno de los únicos 4 países del mundo con explotación comercial de *shale*, junto con EUA, Canadá y China, mientras que el yacimiento Loma Campana se presentaba como el desarrollo no convencional más destacado fuera de América del Norte y primer *cluster shale* de todo el subcontinente.

Se mostró que fue el Estado nacional quien retomó el control estratégico sobre la petrolera de bandera y ciertas palancas importantes del circuito hidrocarburífero, y en tal marco motorizó el desarrollo masivo de Vaca Muerta. A la par, se recuperaba un rol estatal planificador de tal desarrollo, buscando constituirse en el agente fundamental para orientar de manera autónoma el desenvolvimiento socioeconómico y territorial de la zona. Sin embargo, se identificó también que la apuesta por Vaca Muerta como “llave” para revertir el déficit energético implicó una dependencia para con el conjunto de actores dominantes de la industria hidrocarburífera mundial que detentaban los conocimientos estratégicos para la extracción de los HCNC: desde el paquete tecnológico del *fracking* y los servicios de las transnacionales especializadas en ello, hasta los enormes volúmenes de inversión requeridos. Se ha podido apreciar que la búsqueda por el desarrollo nacional de los proveedores de insumos, servicios y bienes, junto con las tecnologías necesarias para la actividad en HCNC, encontró un conjunto de obstáculos, a la vez que demanda tiempo y sus resultados no son inmediatos. A la par, una dependencia adicional se presentaba con respecto al precio internacional del petróleo, el cual debía situarse en niveles elevados (burbujas financieras y externalización de costos mediante) para que la apuesta por Vaca Muerta fuera rentable. La volatilidad de ese factor, especialmente en un contexto de aguda puja geopolítica, conspiró contra la apuesta gubernamental a partir del fuerte desplome ocurrido como producto de la guerra por los precios del petróleo desde mediados de 2014.

En fin, se concluye en este punto que la estratégica formación Vaca Muerta fue la gran apuesta de la renacionalización híbrida de YPF, en pos de revertir el déficit energético que afectaba la sostenibilidad del patrón de acumulación neodesarrollista y el modelo de desarrollo kirchnerista. El desarrollo “a todo vapor” de la formación, entre 2012 y 2015, se puede encuadrar en la hibridez de la renacionalizada YPF, al conjugar implicancias tanto en términos de autonomía como de dependencia.

## Reflexiones epistémicas

En último lugar, señalaremos breves conclusiones de orden epistémico que se desprenden de esta tesis. En primer lugar, se ha hallado valiosa la utilización de un abordaje multiescalar y multidimensional para un problema de investigación como el que ha vertebrado esta investigación. Se ha buscado evitar cierto “nacionalismo metodológico” y enfoques Estado-céntricos, muy extendidos en las ciencias sociales, en pos de abordajes más integrales de acuerdo a las dinámicas del sistema mundial, a la par que articulando en los análisis diversas escalas espaciales y temporales, siguiendo a autores como Wallerstein (1996, 1999 [1991]), Dussel (2004, 2014), Martins (2011), Merino y Narodowski (2019).

Se concluye, también, que resulta valiosa la búsqueda por articular aportes provenientes de distintas corrientes críticas en las ciencias sociales contemporáneas. Ello se considera por demás valioso frente a una organización moderna dominante del saber académico y científico que tiende a la disciplinarización, compartimentalización, atomización, fragmentación e hiper-especialización, bajo lógicas científicistas, euro- y occidental-centradas. A través de un mapeo y recorrido introductorio, se ha buscado abreviar en –y recuperar aportes de– escuelas y perspectivas intelectuales críticas y con pretensión situada, afines a un pensamiento nacional, latinoamericano y/o del Sur global (en sintonía con lo que Argumedo –1993– denomina como una matriz autónoma de pensamiento de/para nuestra región), como las siguientes: el estructuralismo latinoamericano clásico y su actualización contemporánea; las teorías de la dependencia, el paradigma liberacionista y el pensamiento latinoamericano en ciencia, tecnología y desarrollo; las teorías del sistema-mundo y perspectivas críticas afines; la geopolítica latinoamericana clásica, las teorías de la autonomía, la nueva geopolítica del Sur global y el enfoque decolonial. Se trata de perspectivas que presentan miradas críticas, en distinta medida y con distintos grados de ruptura, para con los preceptos de los paradigmas dominantes del *mainstream* intelectual en cuanto a la cuestión del desarrollo.<sup>243</sup>

Se desprende, pues, como idea relevante o “lección” a nivel epistémico, según la perspectiva que aquí se sostiene, la gran relevancia que adquiere la insubordinación ideológica con respecto a los preceptos, postulados, visiones y concepciones provenientes del centro hegemónico del sistema mundial y sus usinas de pensamiento. Se considera aquí que de ese modo se pueden abordar mejor las apuestas por el desarrollo autónomo y soberano en nuestra situación periférica y dependiente en Suramérica. Con ese espíritu se ha indagado y

---

<sup>243</sup> Véase la nota 9 al respecto de la cuestión del *mainstream*, en página 27.

analizado el caso de la renacionalización híbrida de YPF, en particular, a lo largo de esta investigación.

Por último, se dejarán planteados ciertos interrogantes que se desprenden de esta tesis para futuras indagaciones, de carácter multidimensional y multiescalar. Es que el encuadre teórico y metodológico adoptado, con el consiguiente trabajo de investigación, arrojaron nuevas preguntas de investigación y posibles marcos de exploración e indagación a futuro. En primer lugar, aparece la cuestión de cómo devinieron los fenómenos estudiados luego de la finalización del ciclo de gobiernos kirchneristas, bajo los gobiernos de Mauricio Macri (2015-2019) y de Alberto Fernández (2019-actualidad). Ameritaría indagarse, pues, cómo se configuraron las disputas por el desarrollo a través de YPF y los hidrocarburos, bajo esas dos administraciones, en general, junto con las dimensiones específicas que remiten a las dinámicas que adoptaron la apropiación del excedente y la renta hidrocarburífera, la presencia de YPF en los distintos segmentos del circuito hidrocarburífero, el rol del Estado con respecto a este último, y el tipo de desarrollo desplegado en torno a Vaca Muerta y los HCNC. En otro orden, bien podría indagarse a futuro qué afinidades y diferencias tuvo la renacionalización híbrida de YPF, entre 2012 y 2015, con otras medidas análogas por parte de otros países de la región bajo el giro nacional-popular y, eventualmente, otros integrantes de la oleada mundial de nacionalismo petrolero de comienzos de siglo.

## Bibliografía

- Abeles, M., Lavarello, P.; Montagu, H. (2012). Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina. En Infante R. (ed.) *Desarrollo Inclusivo en Argentina. Examen de alguna de sus dimensiones*. CEPAL. Documento de Proyecto.
- Abeles, M., Cimoli, M.; Lavarello, P. (eds.) (2017). *Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina*. Libros de la CEPAL, N° 149.
- Alí Brouchoud, P. (2017). ¿Política para la industria o política industrial? Avances y límites en el período 2003-2015. En: Adriani, H. L., Suárez, M. J. y Narodowski, P. (dirs.). *Territorio y producción en el Gran La Plata durante el período de hegemonía neodesarrollista: dinámicas, heterogeneidad y conflictos en el sector industrial* (pp. 21-44). Prohistoria Ediciones.
- Alonso, V. (2018). Una revisión del Sector Hidrocarburífero de la República Argentina: el rol cumplido por la innovación y la competencia que modelaron su estructura actual. (Tesis de Maestría). Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.
- Altamirano, C. (2011). *Peronismo y cultura de izquierda*. Siglo XXI.
- Altschuler, B. (2013). Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos. *Theomai*, (27-28), 64-79.
- Álvarez Tagliabue, C. (2013). La actual naturaleza jurídica de YPF S.A. y sus implicancias jurídicas. *Estudios de Derecho Público* A 464, 815-826.
- Amin, S. (1994). El futuro de la polarización global. *Nueva Sociedad*, N° 132, pp. 118-127.
- Amin, S. (2010). *Escritos para la transición*. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia – Oxfam.
- Amsden, A. (2001). *The Rise of “The Rest”: Challenges to the West From Late-Industrializing Economies*. Oxford University Press.
- Archenti, N. (2007). Estudio de caso/s. En Marradi, A.; Archenti, N. y Piovani, J. *Metodología de las Ciencias Sociales* (pp. 237-246). Emecé.
- Argumedo, A. (1993). *Los silencios y las voces en América Latina. Notas sobre el pensamiento nacional y popular*. Pensamiento Nacional.
- Arkonada, K.; Caciabue, M. (coords.) (2019). *Más allá de los monstruos: entre lo viejo que no termina de morir y lo nuevo que no termina de nacer*. UniRío Editora.

- Arrighi, G. (1990). The developmentalist illusion: a reconceptualization of the semiperiphery, in W. Martin (ed.). *Semiperipheral states in the world-economy*. Greenwood.
- Arrighi, G. (1999). *El largo siglo XX. Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Akal.
- Arrighi, G. (2007). *Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del siglo XXI*. Akal.
- Asprella, E.; Liaudat, S.; Parra, F. (2021). *Filosofar desde Nuestra América. Liberación, alteridad y situacionalidad*. Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- Baccheta, V. L. (2013). Geopolítica del fracking. Impactos y riesgos ambientales. *Nueva Sociedad*, 244, 61-73.
- Bair, J. (2005). Global Capitalism and Commodity Chains: Looking Back, Going Forward. *Competition & Change*, 9(2), 153–180.
- Barrenengoa, A. (2015). El proceso de integración latinoamericana: claves, conflictos y perspectivas de análisis. *Cuestiones de Sociología* (13): 97-112.
- Barrenengoa, A. (2019). ¿Mudar para valer"? Estado y clases dominantes en los entramados de la integración suramericana. Brasil en el COSIPLAN-UNASUR (2003-2011) (Tesis de Doctorado). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.
- Barrenengoa, A. (2020). De la unidad suramericana a la fragmentación regional: contradicciones en la UNASUR a partir de las políticas de los gobiernos lulistas y las tensiones con las clases dominantes. *Conjuntura Austral*, 11 (56): 77-93.
- Barrera, M. (2013). Beneficios extraordinarios y renta petrolera en el mercado hidrocarburífero argentino. *Desarrollo Económico*, 53 (209-210), 169-194.
- Barrera, M., Sabbatella, I.; Serrani, E. (2012). *Historia de una privatización: cómo y por qué se perdió YPF*. Capital Intelectual.
- Basualdo, E. (2011). *Sistema político y modelo de acumulación. Tres ensayos sobre la Argentina actual*. Atuel.
- Basualdo, E.; Barrera, M. (2015). Las privatizaciones periféricas en la dictadura cívico-militar. El caso de YPF en la producción de petróleo. *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*, 55(216), 279-304.
- Baudino, V. (2017). Esperando en vano. El rol de los capitalistas en el desarrollo nacional. *Márgenes*, 3(3): 81-95.
- Bautista, R. (2017). *Del mito del desarrollo al horizonte del “vivir bien”. ¿Por qué fracasa el socialismo en el largo siglo XX? Yo soy si Tú eres ediciones*.
- Bautista, R. (2020). *El tablero del siglo XXI: geopolítica des-colonial de un nuevo orden post-occidental*. Yo soy si Tú eres ediciones.

- Bayer, G. (2011 [1975]). Autonomía nacional y política científica y tecnológica. En Sabato, J. A. (coord.) *El pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia-tecnología-desarrollo-dependencia*. Biblioteca Nacional – MinCyT.
- Beigel, F. (2006). Vida, muerte y resurrección de las "teorías de la dependencia". En AA.VV. *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano* (pp. 287-326). CLACSO.
- Beigel, F. (2016). El nuevo carácter de la dependencia intelectual. *Cuestiones de Sociología*, 14, e004.
- Belini, C.; Rougier, M. (2008). *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Manantial.
- Bernal, F. (2005). *Petróleo, Estado y soberanía. Hacia la empresa multiestatal latinoamericana de hidrocarburos*. Biblos.
- Bernal, F. (2015). *Energía para el desarrollo y la inclusión social 2003-2015*. Planeta.
- Bernal, F.; De Dicco, R. y Freda, J. (2008). *Cien años de petróleo argentino. Descubrimiento, saqueo y perspectivas*. Capital Intelectual.
- Bertinat, P.; D'Elia, E.; Observatorio Petrolero Sur; Ochandio, R.; Svampa, M.; Viale, E. (2014). *20 mitos y realidades del fracking*. El Colectivo.
- Bielschowsky, R. (2009). Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. *Revista CEPAL N° 97*, 173-194.
- Bilmes, G. (2020). Conceptos relevantes del Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Sociedad – PLACTED-PLACTS. Clase 2 del Curso “Ciencia, Tecnología y Sociedad” ADULP-UNLP.
- Bilmes, J. (2017). *Nueva YPF (2012-2015): circuito hidrocarburífero, modelo de acumulación y geopolítica*. (Tesis de Licenciatura). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.
- Bilmes, J. (2018a). Apuesta por la recuperación de YPF (2012-2015): diseño, desempeño e implicancias. *Cuestiones de Sociología* (19), e063.
- Bilmes, J. (2018b). YPF-Tecnología (Y-TEC) y su rol en la política científico-tecnológica nacional. *Ciencia, Tecnología y Política*, 1(1), 010.
- Bilmes, J.; Carbel, A.; Liaudat, S. (2022a). Resurgimiento de la planificación del desarrollo en Argentina: logros, limitaciones y aprendizajes de la experiencia kirchnerista (2003-2015). En M. Mercedes Patrouilleau y J. Albarracín (coords.). *Prospectiva y estudios del futuro. Epistemologías y experiencias en América Latina* (pp. 255-279). CIDES-UMSA.

- Bilmes, J.; Carbel, A.; Liaudat, S. (2022b). Entrevista a Gerardo Ferreyra. En S. Liaudat, J. Bilmes y A. Carbel (coords.). *Planificación, gestión y política pública: quince entrevistas y la yapa*. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Trabajo Social.
- Bona, L. (2018). La fuga de capitales en la Argentina: sus transformaciones, alcances y protagonistas desde 1976. Documento de trabajo N° 24 del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO.
- Bona, L.; Wainer, A. (2021). Las experiencias neodesarrollistas a la luz de las teorías latinoamericanas del subdesarrollo y la dependencia. *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 17, 157-181.
- Bonnet, A.; Piva, A. (Comps.) (2009). *Argentina en Pedazos. Luchas sociales y conflictos interburgueses en la crisis de la convertibilidad*. Ed. Continente/Peña Lillo.
- Borón, A. (2012). *América Latina en la geopolítica del imperialismo*. Luxemburg.
- Brennan, J.; Rougier, M. (2013). *Perón y la burguesía argentina. El proyecto de un capitalismo nacional y sus límites (1946-1976)*. Lenguaje claro.
- Briceño Ruiz, J. y Simonoff, A. (2017). La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. *Estudios Internacionales* 186, 39-89.
- Bruckmann, M. (2015). *Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana*. Luxemburg-Imago Mundi.
- Bonnefoy, P. (2016). Argentina: la expropiación de Repsol-YPF. *Estudios Internacionales* 184, 39-73.
- Bueno, M.; Fernández Alonso, J. (2014). La nacionalización de YPF y las condiciones para una política energética autónoma en la Argentina. *Anuario de Relaciones Internacionales*.
- Cabrera, F. (2014). Tras la expropiación de YPF: el Estado empresario avanza sobre los yacimientos no convencionales. *Energía y Equidad*, 4(4), 15-29.
- Camou, A.; Pagani, M. L. (Coords.). (2017). *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Cantamutto, F. J. (2020). Vaca muerta y las elusivas promesas de desarrollo en Argentina. *Ensayos de Economía*, 30(56), 185-209.
- Cantamutto, F.; Costantino, A. (2016). El modo de desarrollo en la Argentina reciente. *Mundo Siglo XXI*. N° 39, Vol. XI, 15-34.

- Carrizo, G. A. (2012). De "militar autoritario" a "héroe del nacionalismo petrolero". Acerca de los usos políticos de Mosconi en la Argentina contemporánea. *Sociedad y economía*, (23), 17-36
- Carrizo, E. (2020). *Ciencia y tecnología en la subalternidad*. Teseo.
- Cassini, L., García Zanotti, G.; Schorr, M. (2017). Los caminos al desarrollo. Trayectorias nacionales divergentes en tiempos de globalización. Un abordaje comparativo para problematizar el caso argentino. Documentos de investigación social, Núm. 29. IDAES-UNSAM.
- Castells, R. (1999). *La era de la información. La sociedad red*, vol. 1. Alianza editorial.
- Castellani, A. (2009). Estado y grandes empresarios en la Argentina de la postconvertibilidad. *Cuestiones de Sociología* (5-6), 223-234
- Castellani, A.; Serrani, E. (2010). La persistencia de los ámbitos privilegiados de acumulación en la economía argentina. El caso del mercado de hidrocarburos entre 1977 y 1999. *H-Industri@*, n° 6, 1-31.
- Castro-Gómez, S. y Grosfoguel, R. (eds.) (2007). *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Catedra Libre Ciencia, Política y Sociedad (2018). Publicaciones científicas: ¿comunicación o negocio editorial? *Ciencia, Tecnología y Política*, 1(1), 005.
- Cátedra Libre Ciencia, Política y Sociedad (2019). La evaluación en ciencia y tecnología en Argentina: estado de situación y propuestas. *Ciencia, Tecnología y Política*, 2(3), 025.
- Ceceña, A. (2011). Postneoliberalismo o cambio civilizatorio. En T. Dos Santos (ed.). *América Latina y el Caribe: escenarios posibles y políticas sociales* (pp.121-131). FLACSO-UNESCO.
- Ceppi, N. (2018). Política energética argentina: un balance del periodo 2003-2015. *Problemas del Desarrollo*, 192(49), 37-60.
- Chaia de Bellis, J. (2021a). Estatización de empresas en la Argentina (1930-2018): una tipología explicativa. *POSTData* 26(2), 281-317.
- Chaia de Bellis, J. (2021b). Estatizaciones de mercado: Un análisis de la "heterodoxia económica" kirchnerista a partir del caso de la estatización de Repsol-YPF en 2012. *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 17, 207-239.
- Chang, H. (2004). *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*. La Catarata.

- Chibber, V. (2008). ¿Revivir el Estado desarrollista? El mito de la "burguesía nacional". *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, N° 11, 7-34.
- Cimoli, M.; Porcile, G. (2009). Sources of learning paths and technological capabilities: an introductory roadmap of development processes. *Economics of Innovation and New Technology*, 18: 7, 675-694.
- Cimoli, M.; Porcile, G. (2011). Technology, heterogeneity and Growth: A Structuralist Toolbox. ECLAC, United Nations.
- Comotto, S. (2020). Descifrando los vínculos entre compras públicas, aprendizaje e innovación: el caso del sector petrolero-gasífero y sus sectores relacionados (Argentina, 2012-2015). (Tesis de Doctorado). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Coremberg, A. (2019). Vaca Muerta: mitos y realidades. *Desarrollo Económico*, 59(228), 213-250.
- Costantino, A. (2017). La estructura económica durante el kirchnerismo: ¿reprimarización o reindustrialización? En Schorr, M. (coord). *Entra la década ganada y la década perdida. La Argentina kirchnerista. Ensayos de economía política* (pp. 83-115). Bs. As.: Batalla de Ideas.
- Cuervo-Cazurra, Á.; Inkpen, A.; Musacchio, A.; Ramaswamy, K. (2014). Government as owners: state-owned multinational companies. *Journal of International Business Studies* 45, 919–942.
- de la Balze, F. (2012). Petróleo, gas natural y geopolítica (Reflexiones desde la Argentina). *Estudios Internacionales*, 44(173), 155–168.
- De la Villa Hervas, I. (2018). Geopolítica del “sur global”. *La Migraña* N° 26, 104-109.
- Delgado, F. y Rist, S. (2016) *Ciencias, diálogo de saberes y transdisciplinariedad. Aportes teórico metodológicos para la sustentabilidad alimentaria y del desarrollo*. Plural.
- Diamand, M. (1985). El péndulo argentino: ¿hasta cuándo? *Cuadernos del Centro de Estudios de la Realidad Económica*, 1, 1-39.
- Dierckxsens, W.; Formento, W.; Bilmes, J.; Barrenengoa, A.; Del Negro, L.; Schulz, S. (2018). *La crisis mundial. Continentalismos, globalismo y pluriversalismo*. Fabro.
- di Risio, D. (2016). Empresas estatales petroleras: el gobierno de los yuppies estadistas. En di Risio, D.; Scandizzo, H.; Pérez Roig, D. *Vaca Muerta: construcción de una estrategia* (pp. 37-88). Ediciones del Jinete Insomne.
- di Risio, D.; Scandizzo, H. y Pérez Roig, D. (2016). *Vaca Muerta: construcción de una estrategia*. Ediciones del Jinete Insomne.

- Domingues, J. (2012). *Desarrollo, periferia y semiperiferia en la tercera fase de la modernidad global*. CLACSO.
- Dos Santos, T. (2016). A teoria da dependencia e a descoberta do sistema-mundo. En *Desenvolvimento e civilização: homenagem a Celso Furtado* (pp. 6-44). EdUERJ.
- de Graaff, N. (2012). The Hybridization of the State–Capital Nexus in the Global Energy Order. *Globalizations*, 9:4, 531-545.
- Dufour, E. (2021). Recursos estratégicos nuestroamericanos. Naturaleza, poder e integración en el siglo XXI. *Allá Ité*.
- Dussel, E. (2000). Europa, modernidad y eurocentrismo. En E. Lander (comp.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. CLACSO.
- Dussel, E. (2004). Sistema-mundo y “transmodernidad”, en S. Dube, I. Banerjee y W. Mignolo (coords.). *Modernidades coloniales* (pp. 201-226). El Colegio de México.
- Dussel, E. (2005). Transmodernidad e interculturalidad: interpretación desde la filosofía de la liberación. En R. Fornet-Betancourt (ed). *Crítica intercultural de la filosofía latinoamericana actual*. Trotta
- Dussel, E. (2014). *16 tesis de economía política: interpretación filosófica*. Siglo XXI.
- Dussel, E. (2016). *Filosofías del Sur: descolonización y transmodernidad*. Akal.
- Dussel, E.; Laclau, E.; García Linera, A.; (2010). El pueblo, lo popular y el populismo. En *Pensando en mundo desde Bolivia. I Ciclo de Seminarios Internacionales* (pp. 113-161). Ediciones de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Dussel, E.; Mendieta, E.; Bohórquez, C. (eds.) (2009). *El pensamiento filosófico latinoamericano, del Caribe y “latino” (1300–2000)*. Historia, corrientes, temas y filósofos. CREFAL / Siglo XXI Editores.
- Dvorkin, E. (2017). *¿Qué ciencia quiere el país? Los estilos tecnológicos y los proyectos nacionales*. Colihue.
- Dvorkin, E. (2021). Estilos tecnológicos y desarrollo autónomo. El caso de Y-TEC. *Ciencia, Tecnología y Política*, 4(6), 053.
- Elorza, A.; Gambina, A.; Gómez, R.; Roffinelli, G. (2015). *¿Fracking para qué?: una aproximación a la explotación de hidrocarburos no convencionales en Vaca Muerta, Argentina*. Fundación Investigaciones Sociales y Políticas.
- Escobar, A. (2014). América Latina en la encrucijada: ¿modernización alternativa, posliberalismo o posdesarrollo? En Quintero, P. (comp.) *Crisis civilizatoria, desarrollo y Buen Vivir* (pp. 59-106). Del Signo.

- Félicz, M. (2015). ¿Qué hacer... con el desarrollo? Neodesarrollismos, buen vivir y alternativas populares. *Sociedad y Economía* (28), 29-49.
- Fernández, V. R.; García Puente, M. J. (2012). Revisando el Estado: perspectivas y lineamientos para el desarrollo latinoamericano. *Perfiles Latinoamericanos* 40, 35-61.
- Fernández, V. R.; Lauxmann, C. T.; Trevignani, M. F. (2014). Emergencia del Sur Global. Perspectivas para el desarrollo de la periferia latinoamericana. *Economía e Sociedade*, 23(3), 611-643.
- Fernández, V. R.; Trevignani, M. F. (2015). Cadenas Globales de Valor y Desarrollo: Perspectivas Críticas desde el Sur Global. *DADOS—Revista de Ciências Sociais*, 58(2), 499-536.
- Fernández, V. R., Vigil, J. I.; Seval, M. (2012). Explorando la región. Territorios, escalas y relacionalidades. *Revista de Geografía Norte Grande*, (51), 21-41.
- Fernández Durán, R.; González Reyes, L. (2018 [2014]). *En la espiral de la energía. Volumen I: Historia de la humanidad desde el papel de la energía (pero no sólo)*. Libros en Acción/Baladre.
- Ferrante, S.; Giuliani, A. (2014). Hidrocarburos no convencionales en Vaca Muerta (Neuquén): ¿recursos estratégicos para el autoabastecimiento energético en la Argentina del siglo XXI? *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 3, 33-61.
- Ferrer, A. (2007). Globalización, desarrollo y densidad nacional. En Vidal, G. & Guillén, A. (coords.) *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado* (pp. 431-437). CLACSO.
- Ferrer, A. (2013) La importancia de las ideas propias sobre el desarrollo y la globalización. *Revista Problemas del Desarrollo*, 173 (44), 163-174.
- Ferreya, M. A.; Jofré, J. L. (2013). La doble periferialidad del circuito petrolero mendocino. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, XX (41), 51-74.
- Fornillo, B. (2014). ¿*Commodities*, bienes comunes o recursos estratégicos? La importancia de un nombre. *Nueva Sociedad*, N° 252, 101-117.
- Fornillo, B. (2015). Centralidad y permanencia del pensamiento geopolítico en la historia reciente de Sudamérica (1944-2015). *Estudios Sociales del Estado*, 1(2), 118-148.
- Fornillo, B. (2016). *Sudamérica Futuro. China global, transición energética y posdesarrollo*. El Colectivo/CLACSO.
- Gaggero, A.; Schorr, M. (2016). La cúpula empresaria durante los gobiernos kirchneristas. *Realidad económica* N° 297, 61-92.

- Gaggero, A., Schorr, M.; Wainer, A. (2014). *Restricción eterna: el poder económico durante el kirchnerismo*. Futuro Anterior Ediciones.
- Galante, O.; Marí, M. (2020). Jorge Sabato y el Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología, Desarrollo y Dependencia. *Ciencia, Tecnología y Política*, 3(5), 048.
- Galasso, N. (2007). *Aportes críticos a la historia de la izquierda argentina. Socialismo, peronismo e izquierda nacional*. Nuevos Tiempos.
- Gandarilla, J.; Jalife-Rahme, A.; Ceceña, A.; Borón, A. y Bruckmann, M. (2016). *Geopolítica e integración regional. América Latina en el sistema-mundo*. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- García, A. (2009). *La Moneda del Desierto. El circuito hidrocarburífero y la conformación en economías de enclave en la Provincia de Neuquén*. (Tesis de Doctorado). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- García, R. (2011). Interdisciplinarietà y sistemas complejos. *ReLMeCS*, 1(1).
- García, A.; Rofman, A. (2013). Poder y espacio. Hacia una revisión teórica de la cuestión regional en Argentina. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 44 (175), 101-124.
- García Linera, A. (2010). El Estado en transición. Bloque de poder y punto de bifurcación. En: A. García Linera; R. Prada; L. Tapia; O. Vega Camacho. *El Estado. Campo de lucha*. CLACSO – Muela del Diablo Editores – Comuna.
- García Zanotti, G. (2017). El contrato entre YPF y Chevron: una forma desdibujada en la relación entre el Estado y el mercado. *Cuadernos de Economía Crítica*, 6, 127-151.
- Gereffi, G. (1994). Paths of industrialization: an overview, en Gereffi, G. & Wyman, D. *Manufacturing miracles. Path of industrialization in Latin America and East Asia* (pp. 3-31). Princeton University Press.
- Giammarino, D. (octubre de 2018). Industria, cadenas de valor y escalas: una aproximación conceptual a la cadena hidrocarburos. I Jornadas Platenses de Geografía, CIG-IdIHCS-FaHCE-UNLP, La Plata, Argentina.
- Giddens, A. (1994 [1973]). *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*. Alianza.
- Godoy, J. (2020). *Nación, Fuerzas Armadas y dependencia: la defensa nacional y la emergencia de una conciencia industrial en la Revista Militar desde la creación de YPF (1922) al 17 de Octubre de 1945*. Punto de Encuentro.
- Godoy, C.; Gómez, M. (comps.) (2020). *Pensamientos nuestroamericanos en el siglo XXI: aportes para la descolonización epistémica*. Universidad Nacional de Lanús.
- Gómez, A. (2014). *El proyecto K: la nueva hegemonía y el ascenso chino*. Editorial Ágora.

- González Casanova, P. (2004). *Las nuevas ciencias y las humanidades. De la academia a la política*. Anthropos.
- González Madrid, M. (1999). ¿A qué llamamos *políticas públicas*? *Iztapalapa* 46, 11-34.
- Gramsci, A. (2003 [1949]). *Notas sobre Maquiavelo, la política y el Estado moderno*. Nueva Visión.
- Grinin, L. E. (2012). State Sovereignty in the Age of Globalization: Will it Survive? In: Grinin L. E.; Korotayev A.; Ilyin V. (Eds.) *Globalistics and Globalization Studies*. Uchitel.
- Grondona, A. (comp.) (2016). *Estilos de desarrollo y buen vivir*. Ediciones del CCC.
- Grondona, A.; Tzeiman, A. (comps.) (2020). *Desarrollo y dependencia desde América Latina: problemas, debates y conceptos*. Ediciones del CCC.
- Grosfoguel, R. (2008). Hacia un pluri-versalismo transmoderno decolonial. *Tabula Rasa* 9, 199-215.
- Grosfoguel, R. (2016). Caos sistémico, crisis civilizatoria y proyectos descoloniales: pensar más allá del proceso civilizatorio de la modernidad/colonialidad. *Tabula Rasa*, No. 25: 153-174.
- Grosfoguel, R. (2018). La compleja relación entre modernidad y capitalismo: una visión descolonial. *Pléyade*, 21, 29-47.
- Guajardo, G.; Labrador, A. (coords.) (2015). *La empresa pública en México y en América Latina: entre el mercado y el Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) – Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades – Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Guajardo, G.; Pech, C. (2015). La investigación y desarrollo en las petroleras públicas de México y Brasil, ca. 1950-2010. En: Guajardo, G. y Labrador, A. (coords.). *La empresa pública en México y en América Latina: entre el mercado y el Estado*. UNAM-INAP.
- Gudynas, E. (2011a). Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa. En: Lang, M. & Mokrani, D. (comps.). *Más allá del desarrollo. Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo* (pp. 21-54). Rosa Luxemburgo/Abya Yala.
- Gudynas, E. (2011b). Sentidos, opciones y ámbitos de las transiciones al postextractivismo. En Lang, M. & Mokrani, D. (comps.). *Más allá del desarrollo. Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo* (pp. 265-298). Fundación Rosa Luxemburgo / Abya Yala Ediciones.

- Gudynas, E. (2019). Excedente en el desarrollo: revisión y nueva conceptualización desde los extractivismos. *Estudios Críticos del Desarrollo*, IX (17), 25-56.
- Guerrero, A. L. (2016). La nueva geopolítica de la energía en la región sudamericana. Tendencias, actores y conflictos en la industria del gas. (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina.
- Gullo, M. (2012). *Insubordinación y desarrollo: las claves del éxito y el fracaso de las naciones*. Biblos.
- Gullo, M. (2015 [2008]). *La insubordinación fundante. Breve historia de la construcción del poder de las naciones*. El perro y la rana.
- Haesbaert, R. (2019). *Regional-global: dilemas de la región y de la regionalización en la geografía contemporánea*. CLACSO.
- Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones y fin del capitalismo*. IAEN.
- Hausmann, R. (2018). Complejidad económica en síntesis. En Wanderley, F. & Peres-Cajías, J. (eds.) *Los desafíos del desarrollo productivo en el siglo XXI. Diversificación, justicia social y sostenibilidad ambiental* (pp. 205-214). Plural editores.
- Hernández Arregui, J. J. (2004 [1969]). *Nacionalismo y liberación*. Continente/Peña Lillo.
- Hernández Arregui, J. J. (2011 [1960]). *La formación de la conciencia nacional*. Continente/Peña Lillo.
- Herrera, A.; Scolnik, H.; Chichilnisky, G.; Gallopín, G.; Hardoy, J.; Mosovich, D.; Oteiza, E.; de Romero Brest, H.; Suárez, C. E.; Talavera, L. (1977). *¿Catástrofe o nueva sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano*. International Development Research Center.
- Herrera Santana, D. (2016). Hegemonía mundial y recursos geoestratégicos: despliegues espacial/territoriales y fundamentos de la dominación global. En Gómez Rey, P. y González Luna, F. (coords.). *Acercamientos y reflexiones en torno a la geografía* (pp. 145-179). UNAM-EÓN.
- Hirschman, A. O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press.
- Hurtado, D. (2011). Surgimiento, alienación y retorno. El pensamiento latinoamericano en ciencia, tecnología y desarrollo. *Voces en el Fénix* N° 2, 21-27.
- Jessop, B. (1984). Estrategias de acumulación, formas de Estado y proyectos hegemónicos. *Estudios Políticos*, 1(3), 58-75.
- Jessop, B. (2019). *El Estado. Pasado, presente y futuro*. Prometeo – UNQ.
- Katz, C. (2015). ¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica. Argentina y Brasil. *Serv. Soc. Soc.*, n° 122, 224-249.

- Kohli, A. (2004). *State-directed development. Political power and industrialization in the global periphery*. Cambridge University Press.
- Kozel, A.; Patrouilleau, M. M. (2016). La exploración científica del futuro, antes de la última dictadura. En: Biagini, H. y Oviedo, G. (Dirs.), *El pensamiento alternativo en la Argentina contemporánea. Tomo III. Derechos Humanos, resistencia, emancipación (1960-2015)* (pp. 103-120). Biblos.
- Kozulj, R.; Bravo, V. (1993). *La política de desregulación petrolera argentina. Antecedentes e impactos*. CEAL.
- Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos: una historia de la economía argentina, 2003-2015*. Siglo Veintiuno Editores.
- Kulfas, M. (2019). El desarrollo industrial argentino en perspectiva histórica. *Voces en el Fénix* N° 76, 10-19.
- Landriscini, G.; Carignano, A. (2013). Las pymes del circuito de hidrocarburos en la Cuenca Neuquina. Innovación productiva, renacionalización de YPF y *cluster shale*: nuevos desafíos en el escenario global. *Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 8(24), 221-249.
- Lang, M.; Mokrani, D. (coords.) (2011). *Más allá del desarrollo*. Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo. Fundación Rosa Luxemburgo / Abya Yala Ediciones.
- Lavarello, P. (2017). ¿De qué hablamos cuando hablamos de política industrial? En: M. Abeles; M., Cimoli; P. Lavarello (eds.). *Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina*. Libros de la CEPAL, N° 149.
- Lavarello, P.; Sarabia, M. (2015). La política industrial en la Argentina durante la década de 2000. CEPAL - Serie Estudios y Perspectivas – N° 45.
- Lechini, G. (2009). La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿mito o realidad? *Relaciones Internacionales*, núm. 12, GERI-UAM.
- Liaudat, S.; Sbatella, J. (comps.) (2019). *La teoría de la desconexión de Samir Amin: una opción para Argentina frente a la crisis global*. Colihue.
- Liaudat, S.; Bilmes, J.; Carbel, A. (Coords.) (2022). *Planificación, gestión y política pública: quince entrevistas y la yapa*. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Trabajo Social.
- López Segrera, F. (2000). Abrir, impensar, y redimensionar las ciencias sociales en América Latina y el Caribe. ¿Es posible una ciencia social no eurocéntrica en nuestra región? En E. Lander (comp.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. CLACSO.

- López, E. (2014). Emergencia y consolidación de un nuevo modo de desarrollo: un estudio sobre la Argentina post-neoliberal (2002-2011). (Tesis de Doctorado). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.
- López, E.; Barrera Insua, F. (2020). Valorización dependiente y estancamiento en la Argentina a comienzos de siglo XXI. *Sociohistórica* (46), e108.
- López, E.; Cantamutto, F. (2017). El orden social kirchnerista entre la economía y la política. En Schorr, M. (coord). *Entra la década ganada y la década perdida. La Argentina kirchnerista. Ensayos de economía política* (pp. 11-50). Batalla de Ideas Ediciones.
- Lucero, M. (2021). Política energética, regalías hidrocarburíferas y extractivismo en las provincias argentinas. El caso de Vaca Muerta (2011-2019). *Polis Revista Latinoamericana*, 20 (58), 141-159.
- Mabro, R. (2007). El nacionalismo petrolero, la industria del petróleo y la seguridad energética. *ARI* N° 114.
- Mamonde, N. (2020). Políticas hidrocarburíferas y cooperativas de trabajo en el Complejo Industrial La Plata (1991-2019). En Rofman, A. (coord.) (2020). *Circuitos productivos regionales y estrategias de desarrollo en la Argentina del siglo XXI* (pp. 272-287). IADE.
- Mansilla, D. (2006). La renta petrolera en la Argentina (1996-2005). *Realidad Económica*, 223, 11-23.
- Mansilla, D. (2007). *Hidrocarburos y política energética. De la importancia estratégica al valor económico: desregulación y privatización de los hidrocarburos en Argentina*. Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación.
- Manzanal, M. (2014). Desarrollo. Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio. *Realidad Económica*, N° 283, 17-48.
- Marchini, J. (2015). Argentina: nuevo rol del Estado y el debate estratégico de los recursos energéticos. En Gandásegui, M.; Martins, C.; Vommaro, P. (coords.). *Soberanía, hegemonía e integración de las democracias en revolución en América Latina*. Editorial IAEN.
- Marí, M. (2018). *Ciencia, tecnología y desarrollo: políticas y visiones de futuro en América Latina, 1950-2050*. Teseo.
- Marini, R. M. (2008 [1996]). *América Latina, dependencia y globalización*. Siglo del Hombre/CLACSO.
- Martin, M. C.; Volonté, A. (2021). *Geografía: una revisión crítica de conceptos y enfoques*. Editorial de la Universidad Nacional del Sur.

- Martins, C. E. (2011). *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*. Boitempo.
- Marx, K. (2002 [1868]). *El Capital*, Tomo I. Siglo XXI.
- Matus, C. (1972). *Estrategia y Plan*. Siglo XXI Editores.
- Mazzucato, M. (2013). *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*. RBA.
- Medinaceli Monrroy, M. (2016). *Laberintos petroleros en América Latina*. Editorial 3600.
- Merino, G. E. (2014a) El surgimiento del grupo productivo y el retorno de los "Capitanes de la industria" al centro de la lucha política, 1999-2003 (Tesis de Doctorado). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.
- Merino, G. (2014b). *Crisis del orden mundial y encrucijada nacional-latinoamericana*. Ediciones Universidad Nacional de Misiones.
- Merino, G. (2016). Tensiones mundiales, multipolaridad relativa y bloques de poder en una nueva fase de la crisis del orden mundial. *Perspectivas de América Latina. Geopolítica(s): revista de estudios sobre espacio y poder*, 2(7), 201-225.
- Merino, G. E. (2017a). Proyectos estratégicos e integración regional en América Latina. El surgimiento de la Alianza del Pacífico, el fortalecimiento del regionalismo abierto y el retroceso del regionalismo autónomo. *Relaciones Internacionales*, 26(52), 008.
- Merino, G. E. (2017b). La querrela en torno a la ley de participación de los trabajadores en las ganancias: el desarrollo de las tensiones político-sociales y la lucha por el poder en Argentina. *Trabajo y Sociedad*, (29), 447-468.
- Merino, G. E. (2019). Neoliberalismo, capitalismo financiero y mundo unipolar. Auge, crisis y transición histórica. En Oporto, M., Quiroga, A. y Rogovsky, C. (comps.). *Historia Social Contemporánea. Una invitación a pensar desde el Sur*. Papel Cosido.
- Merino, G. (2020). Giro neoliberal en Argentina y Brasil en los últimos años: periferalización, dependencia y desigualdad. *Realidad económica*, 49 (331), 9-40.
- Merino, G.; Adriani, H. (2017). Proyectos en pugna en la configuración de la economía argentina en el período de primacía neodesarrollista: su manifestación en grandes empresas industriales del Gran La Plata. En: Adriani, H. L., Suárez, M. J. y Narodowski, P. (dirs.). *Territorio y producción en el Gran La Plata durante el período de hegemonía neodesarrollista: dinámicas, heterogeneidad y conflictos en el sector industrial* (pp. 109-124). Prohistoria Ediciones.

- Merino, G.; Bilmes, J.; Barrenengoa, A. (2021a). Crisis de hegemonía y ascenso de China. Seis tendencias para una transición. Cuaderno 1. *Instituto Tricontinental de Investigación Social*.
- Merino, G.; Bilmes, J.; Barrenengoa, A. (2021b). El ascenso de China desde una mirada histórica. Cuaderno 2. *Instituto Tricontinental de Investigación Social*.
- Merino, G.; Narodowski, P. (coords.) (2019). *Geopolítica y economía mundial: el ascenso de China, la era Trump y América Latina*. EDULP-IdIHCS.
- Merino, G.; Stoessel, S. (2019). Suramérica en la transición histórico-espacial mundial: una propuesta de periodización del giro nacional popular (1999-2018). *Geograficando*, 15 (2): e056.
- Methol Ferré, A. (2009). *Los Estados continentales y el Mercosur*. Ed. Instituto Jauretche.
- Mokrani, L. (2008). El gas natural en el escenario regional. *Umbrales*, 17, 137-154.
- Molinero, J. (2021). Las empresas del Estado en China. *Realidad Económica* 343(51), 43-72.
- Montero, A. S. (2012). Significantes vacíos y disputas por el sentido en el discurso político: un enfoque argumentativo. *Identidades* 3(2), 1-25.
- Morina, O.; Cacace, G. (2014). De la privatización total a la reestatización parcial de YPF. *Revista del Departamento de Ciencias Sociales*, UNLu, 3, 48-68.
- Morris, M. B. (2018). ¿El Movimiento Obrero Organizado?: La acción política de las centrales sindicales argentinas (2007-2015) (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación
- Mouffe, C.; Errejón, I. (2018). América Latina y las experiencias nacional-populares. *La Migraña... Revista de análisis político* N° 26, 92-99.
- Musacchio, A.; Lazzarini, S. (2013). *Reinventing State Capitalism: Leviathan in Business, Brazil and Beyond*. Harvard University Press.
- Nahón, C.; Rodríguez Enríquez, C. y Schorr, M. (2006). El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: Trayectoria, rupturas y continuidades. En AA.VV. *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*. CLACSO.
- Naranjo Silva, H. S.; Salvador Jiménez, J. C. (2018). La desagregación tecnológica como herramienta para la generación de políticas públicas de incentivo a la innovación. *Estudios de la Gestión: revista internacional de administración*, 3, 51-68.
- Narodowski, P.; Remes Lenicov, M. (coords.) (2014). *Geografía económica mundial (GEM). Un enfoque centro-periferia. Volumen II. Las cadenas globales de valor*. UNM Editora.

- Nuñez, J. (2021a). Geopolítica de los hidrocarburos de frontera en Sudamérica. Una aproximación a los casos de Vaca Muerta y el Pré-sal. En: Boletín #3 del Grupo de Trabajo Energía y desarrollo sustentable de CLACSO. "Geopolítica de los hidrocarburos y seguridad energética".
- Nuñez, J. (2021b). Darle vida a Vaca Muerta. Políticas de promoción hidrocarburífera y sus resultados sobre la producción de hidrocarburos no convencionales (2012-2019). *H-industri@* 29: 101-119.
- Odisio, J.; Rougier, M. (2021). La industrialización dirigida por el Estado (1953-1975). En: Rougier, M. (coord.). *La industria argentina en su tercer siglo: una historia multidisciplinar* (1810-2020) (pp. 197-262). Ministerio de Desarrollo Productivo.
- Ordóñez, S.; Fernández, V. R.; Brandão, C. (2021). *América Latina ante el cambio geoeconómico-político mundial: entre la crisis de hegemonía y las nuevas asimetrías del Sur global*. Ediciones UNL – Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ortiz, M. E. (2021). Y-TEC, el sueño del salto tecnológico nacional. En: Fernández Mora, N. E.; Campodónico, H. y Serrani, E. (coords). *Energía y desarrollo sustentable* N° 5, Boletín CLACSO.
- Palermo, H. (2015). *Apuntes para pensar la nacionalización de YPF: relaciones laborales y tensiones sociales en Comodoro Rivadavia*. CLACSO.
- Pérez, C. (2010). Technological revolutions and techno-economic paradigms. *Cambridge Journal of Economics*, 34(1): 185-202.
- Pérez Roig, D. (2016). Los dilemas de la política hidrocarburífera en la Argentina posconvertibilidad. En Di Risio, D.; Scandizzo, H.; Pérez Roig, D. *Vaca Muerta: construcción de una estrategia* (pp. 11-36). Ediciones del Jinete Insomne.
- Pérez Roig, D. (2020). La recuperación del control de YPF: lógica política y constricciones económicas de la intervención estatal en la postconvertibilidad. *Trabajo y Sociedad* XXI (35), 517-543.
- Pinto, A. (1970). Naturaleza e implicaciones de la “heterogeneidad estructural” de la América Latina. *El trimestre económico*, vol. 37(1), N° 145.
- Piovani, J. (2007a). El diseño de la investigación. En Marradi, A.; Archenti, N. y Piovani, J. *Metodología de las Ciencias Sociales* (pp. 71-86). Buenos Aires: Emecé.
- Piovani, J. (2007b). La entrevista en profundidad. En Marradi, A.; Archenti, N. y Piovani, J. *Metodología de las Ciencias Sociales* (pp. 215-226). Buenos Aires: Emecé.
- Piva, A. (2015). *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Batalla de Ideas.

- Porta, F., Santarcángelo, J.; Schteingart, D. (2017). Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista. En A. Pucciarelli y A. Castellani (coords.) *Los años del kirchnerismo: la disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Siglo XXI.
- Portantiero, J. C. (1975). *Los usos de Gramsci*. Folios Ediciones.
- Portantiero, J. C. (1977). Economía y política en Argentina: 1958-1973. *Revista Mexicana de Sociología*, 39(2), 531-565.
- Poulantzas, N. (1971). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Siglo XXI.
- Prebisch, R. (2012 [1949]). El desarrollo económico de la América Latina y alguno de sus principales problemas. CEPAL.
- Pucciarelli, A.; Castellani, A. (Coords.) (2017). *Los años del kirchnerismo: la disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Siglo XXI.
- Pujol Dávila, J. (1990). *Diccionario de geopolítica y estrategia*. ECUA.
- Quijano, A. (2000a). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En E. Lander (comp.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. CLACSO.
- Quijano, A. (2000b). El fantasma del desarrollo en América Latina. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 6(2), 73-90.
- Quintero, P. (comp.) (2014). *Crisis civilizatoria, desarrollo y Buen Vivir*. Del Signo.
- Recalde, M. (2012). Los recursos energéticos en Argentina: análisis de la renta. *Problemas del Desarrollo*, 43(170), 9-37.
- Restrepo, E. y Rojas, A. (2010). *Inflexión decolonial: fuentes, conceptos y cuestionamientos*. Popayán.
- Retamozo, M. (2017). La teoría política del populismo: usos y controversias en América Latina en la perspectiva posfundacional. *Latinoamérica. Revista de estudios Latinoamericanos*, (64), 125-151.
- Retamozo, M.; Trujillo, L. (2018). El kirchnerismo y sus estrategias políticas en Argentina: desde la transversalidad hasta Unidad Ciudadana. *Izquierdas*, 45, 185-214.
- Ricardo, D. (2004 [1817]). *Principios de Economía Política y Tributación*. FCE.
- Rodrigues, B. S. (2021). China's Hybrid Geoeconomics in South America. *Chinese Journal of International Review* 2(2): 2050007
- Roffinelli, G. (2015). La trama del *fracking*: consideraciones sobre el rol de los hidrocarburos no convencionales en el marco de la crisis global, ecológica y energética. En: Rojas

- Villagra, L. (coord.). *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas* (pp. 196-216). CLACSO.
- Rofman, A. (1999). *Las economías regionales a fin de siglo XX. Los circuitos del petróleo, el carbón y el azúcar*. Ariel.
- Rofman, A. (coord.) (2020). *Circuitos productivos regionales y estrategias de desarrollo en la Argentina del siglo XXI*. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.
- Roger, D. (2022). Transición energética: modelo para armar. *Revista Movimiento* N° 38, 11-16.
- Roig, A. (2008). El desarrollo como conflicto institucionalizado. *Realidad económica*, N° 237: 80-92.
- Romano, S.; Proner, C.; Grabois, J.; Jarrín, F. (2022). *Lawfare* y judicialización de la política: los casos de Brasil, Argentina y Ecuador. En: L. Rivara y F. V. Prieto (coords.). *El nuevo Plan Cóndor. Geopolítica e imperialismo en América Latina y el Caribe* (pp. 79-105). Batalla de Ideas – Instituto Tricontinental de Investigación Social.
- Rouquié, A. (1989). *América Latina: introducción al Extremo Occidente*. Siglo XXI.
- Rovelli, H. (2017). Una burguesía nacional rentista y subordinada al capitalismo internacional. En García Delgado, D. y Gradin, A. (comps.) *Documento de trabajo N° 5. El neoliberalismo tardío: teoría y praxis* (pp. 65-89). FLACSO Argentina.
- Sabato, J. A. (coord.) (2011 [1975]). *El pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia-tecnología-desarrollo-dependencia*. Biblioteca Nacional – Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.
- Sabato, J.; Botana, N. (2011 [1975]). La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina. En Sabato, J. A. (coord.) *El pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia-tecnología-desarrollo-dependencia* (pp. 215-231). Biblioteca Nacional – Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.
- Sabbatella, I. (2012a). La política petrolera de la posconvertibilidad: de la herencia neoliberal a la expropiación de YPF. *Argumentos. Revista de crítica social*, 14.
- Sabbatella, I. (2012b). La nueva YPF y el fin del paradigma neoliberal. *Batalla de ideas* 3, 205-219.
- Sabbatella, I. (2015a). Integración petrolera y gasífera en Sudamérica: buenas intenciones, pocos avances. En: Karg, J. & Lewit, A. (coords.). *Del no al Alca a Unasur: diez años después de Mar del Plata* (pp. 165-177). Ediciones del CCC.
- Sánchez, J. E. (1991). *Espacio, economía y sociedad*. Siglo XXI de España Editores.

- Santarcángelo, J.; Borroni, C. (2012). El concepto de excedente en la teoría marxista: debates, rupturas y perspectivas. *Cuadernos de Economía*, 31(56), 1-20.
- Santarcángelo, J.; Schteingart, D.; Porta, F. (2017). Cadenas Globales de Valor: una mirada crítica a una nueva forma de pensar el desarrollo. *Cuadernos de Economía Crítica*, N° 7, 99-129.
- Santos, J.; Pi Puig, P.; Rausky, E. (2018). Métodos mixtos y reflexividad: explorando posibles articulaciones. En: Piovani, J. I. y Muñiz Terra, L. (comps.). *¿Condenados a la reflexividad? apuntes para repensar el proceso de investigación social* (pp. 254-283). CLACSO - Biblos.
- Sassen, S. (2007). Una sociología de la globalización. *Análisis Político* n° 61, 3-27.
- Scandizzo, H. (comp.) (2016). *La tentación de Esquisto*. Ediciones del Jinete Insomne.
- Scardino, M. (2020). Neoliberalización y acuerdos institucionales. Disputas por la orientación del circuito productivo de los hidrocarburos no convencionales en Neuquén (2015-2019). En Rofman, A. (coord.) (2020). *Circuitos productivos regionales y estrategias de desarrollo en la Argentina del siglo XXI* (pp. 194-219). IADE.
- Schorr, M. (coord.) (2017a). *Entre la década ganada y la década perdida. La Argentina kirchnerista. Ensayos de economía política*. Batalla de Ideas Ediciones.
- Schorr, M. (2017b). El poder económico de la Argentina bajo los gobiernos del kirchnerismo. Un análisis a partir del panel de grandes empresas. En Schorr, M. (coord). *Entre la década ganada y la década perdida. La Argentina kirchnerista. Ensayos de economía política* (pp. 117-163). Batalla de Ideas Ediciones.
- Schteingart, D. (2017). Especialización productiva, capacidades tecnológicas y desarrollo económico: trayectorias nacionales comparadas y análisis del caso noruego desde mediados del siglo XX (Tesis de Doctorado). Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín.
- Schwab, K. (2016). *La Cuarta Revolución Industrial*. Foro Económico Mundial – Debate.
- Schweitzer, M.; Scardino, M.; Petrocelli, S. (2018). El territorio de los hidrocarburos en Vaca Muerta. Añelo, la "Dubai Argentina". En: Leal, J. y Sañudo Pazos, M. F. (eds.). *Aproximaciones críticas a la relación Estado y territorio en contextos de globalización neoliberal*. CLACSO.
- Serrani, E. (2012). El desarrollo económico y los estudios sobre el Estado y los empresarios. Un constante desafío para las Ciencias Sociales. *Papeles de Trabajo*, 6(9), 127-154.

- Serrani, E. (2013a). Transformaciones recientes en la industria petrolera argentina: el caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, 1989-2012. *Revista de Gestión Pública*, 2(1), 247-280.
- Serrani, E. (2013b). América Latina y su política petrolera frente a las últimas tendencias internacionales. Perspectivas regionales a partir del análisis de Brasil y Argentina. *Foro Internacional* 211, LIII, 182-213.
- Serrani, E. (2015). La renacionalización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales en Argentina: desafíos para el desarrollo económico. En: Guajardo, G. y Labrador, A. (coords.). *La empresa pública en México y en América Latina: entre el mercado y el Estado*. UNAM-INAP.
- Serrani, E. (2018). Las Siete Hermanas. ¿Competencia capitalista u oligopolio petrolero? *H-industri@* 22, 93-116.
- Simonoff, A. y Lorenzini, M. (2019). Autonomía e Integración en las Teorías del Sur: Desentrañando el Pensamiento de Hélio Jaguaribe y Juan Carlos Puig. *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 48(1), 96–106.
- Slipak, A. (2015). Argentina y el debate sobre el modelo productivo: la encrucijada de la reprimarización y las nuevas formas de dependencia. En Svampa, M. (coord.). *El Desarrollo en cuestión. Actores, disputas y modelos de desarrollo en la Argentina Contemporánea* (pp. 39-66). Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Sotelo Maciel, A. J. (2013). Planificación, desarrollo y capacidad política: desafíos de América Latina en el siglo XXI. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 1, 47-63.
- Slovinsky, S. (2014). La recuperación de YPF (Tesis de Licenciatura). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.
- Terán Mantovani, E. (2014). América Latina en la geopolítica del extractivismo: los nuevos tiempos de la disputa por el “desarrollo”. *Horizontes Latinoamericanos* 2(1), 49-64.
- Thwaites Rey, M.; Castillo, J. (2008). Desarrollo, dependencia y Estado en el debate latinoamericano. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 10(19), 24-45.
- Tortti, M. C. (dir.) (2014). *La nueva izquierda argentina (1955-1976: socialismo, peronismo y revolución*. Prohistoria.
- Tonurist, P.; Karo, E. (2016). State owned enterprises as instruments of innovation policy. *Annals of Public and Cooperative Economics* 00:0, 1–26.

- Treacy, M. (2019). Desarrollo desigual del capitalismo: colonialismo, imperialismo y dependencia en América Latina. *Revista Sociedad*, N° 38, 14-29.
- Valenzuela Espinoza, I. (2012). Complejidad, globalización y teoría social. *Polis* 31.
- Valles, M. (2002). Entrevistas cualitativas. Colección “Cuadernos Metodológicos” N° 32. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Varesi, G. A. (2013a). El análisis regional en la Argentina: enfoque teórico-metodológico y aportes para su profundización. *Estudios regionales y mercado de trabajo*, (9), 25-56.
- Varesi, G. A. (2013b). Modelo de acumulación y hegemonía en la Argentina post-convertibilidad, 2002-2008 (Tesis de posgrado). Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Varesi, G. A. (2016). *Hegemonía y lucha política en Gramsci*. Luxemburg.
- Varesi, G. A. (2018). De la crisis del régimen neo-desarrollista y la hegemonía kirchnerista al triunfo de Cambiemos. *Temas y Debates*, 22(35), 13-38.
- Varesi, G. A. (2019). Política exterior, proyectos e integración en los gobiernos kirchneristas (2003-2015). *Cuadernos de Política Exterior Argentina* (Nueva Época), 129, 41-58.
- Varesi, G. A. (2020). Circuito productivo sojero y conflicto agrario en la Argentina. El año 2008 como hito y punto de inflexión. *Mundo Agrario*, 21(48), e154.
- Varesi, G. A. (2021). *Kirchnerismo y neodesarrollismo. Hegemonía, acumulación y relaciones de fuerzas en la Argentina*. Ediciones Luxemburg.
- Varsavsky, O. (1969). *Ciencia, política y científicismo*. Centro Editor de América Latina.
- Varsavsky, O. (1971) *Proyectos nacionales: planteo y estudios de viabilidad*. Periferia.
- Varsavsky, O. (2013 [1974]). *Estilos tecnológicos: propuestas para la selección de tecnologías bajo racionalidad socialista*. Biblioteca Nacional – Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.
- De Nicolo, S. (2021). Módulo 1. Economía y política internacional. En M. Vásquez (comp.). *Descolonizando saberes geopolíticos, geográficos y cartográficos*. UNDAV–CFI–Gobierno de Santa Cruz.
- Victor, D.; Hults, D.; Thurber, M. (Eds.) (2011). *Oil and Governance: State-Owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge University Press.
- Viedma, M. C. (2020). Cálculo político y planificación. *Ciencia, Tecnología y Política*, 3(4), 039.
- Viguera, A. (1993). “Populismo” y “neopopulismo” en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 55(3), 49–66.

- Viguera, A. (2000) La posibilidad del desarrollo de América Latina: entre la dependencia y las políticas posibles. *Sociohistórica*, (7): 229-239.
- Wade, R. (1999). *El mercado dirigido: la teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del este de Asia*. Fondo de Cultura Económica.
- Wainer, A. G. (2018). Economía y política en la Argentina kirchnerista (2003-2015). *Revista Mexicana de Sociología*, 80 (2): 323-351.
- Wainer, A. G. (2019). Dependencia y subdesarrollo en tiempos de globalización. Las experiencias neoliberales y neodesarrollistas en la Argentina. *Sociedad y economía* (38), 130-148.
- Wainer, A. G.; Belloni, P. (2017). ¿Lo que el viento se llevó? La restricción externa en el kirchnerismo. En Schorr, M. (coord). *Entre la década ganada y la década perdida. La Argentina kirchnerista. Ensayos de economía política* (pp. 51-81). Batalla de Ideas.
- Wainer, G. A.; Cantamutto, F. (2013). *Economía política de la Convertibilidad: disputa de intereses y cambio de régimen*. Capital Intelectual
- Wallerstein, I. (coord.) (1996). *Abrir las ciencias sociales*. Siglo XXI.
- Wallerstein, I. (1999 [1991]). *Impensar las ciencias sociales. Límites de los paradigmas decimonónicos*. Siglo XXI.
- Wallerstein, I. (2001). El ascenso de Asia Oriental, o el sistema del tercer mundo en el siglo XXI, en I. Wallerstein. *Conocer el Mundo, Saber el Mundo. El fin de lo aprendido. Una ciencia social para el siglo XXI*. México: Siglo XXI.
- Wallerstein, I. (2006). *Análisis de sistemas-mundo: una introducción*. Siglo XXI.
- Wyczykier, G.; Acacio, J. (2021). Sobre promesas, esperanzas públicas y resistencias sociales en las tierras del fracking: Vaca Muerta en cuestión. *e-l@tina*, 19(74), 74-99.
- Yazbek, S.; Cerra, A. (2010). La política de integración petrolera latinoamericana del tercer peronismo (1973-1976). En: Lucchini, C. y Cerra, A. (comps.) *Política petrolera peronista (1973-1976)*. Biblos.
- Zagari, A. (2020). *Rodolfo Kusch. Esbozos filosóficos situados*. Editorial Ciccus.
- Zurbriggen, C.; Travieso, E. (2016). Hacia un nuevo Estado desarrollista: desafíos para América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 24(47), 259-281.

## Fuentes

### Bases de datos

- Agencia Internacional de Energía (2016). Atlas energético. <http://energyatlas.iea.org/>
- Bolsa de Comercio de Buenos Aires (2020). <https://www.bolsar.com/>
- Bravo, V. (2015a). Panorama de la energía en Argentina 2015 (Documento de trabajo). Fundación Bariloche. <https://shortest.link/3IGf>
- Fortune (2012). Global 500. <https://fortune.com/global500/2012/>
- Mapa del Poder Económico en Argentina (MaPEA). <http://mapaeconomico.wikidot.com/>

### Gubernamentales

- González, S. (julio de 2015). Vaca Muerta. Algunas perspectivas sobre su impacto territorial. XXXIII Reunión Plenaria del Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina. Neuquén. <https://shortest.link/3yqf>
- Ministerio de Educación (2012a). YPF, reviví la historia, conocé el futuro. Subsecretaría de Gestión y Coordinación de Políticas Universitarias. Argentina.
- Ministerio de Educación (2012b). YPF, reviví la historia, conocé el futuro: catálogo de fotos. Subsecretaría de Gestión y Coordinación de Políticas Universitarias. Argentina.
- Mansilla, D. (2013). «Análisis de diagnóstico sectorial. Petróleo y Gas». Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Argentina.
- Ministerio de Economía de la Nación. Base de datos de las actividades hidrocarburíferas [Dataset]. <http://datos.minem.gob.ar/>
- Ministerio de Industria (2014). Recursos Naturales Energéticos Traccionadores de la Industria Latinoamericana. Un Camino para el Desarrollo con Inclusión Social. Julio. Argentina.
- Ministerio de Industria (2015). Programa Sustenta. Reporte anual 2014/2015. INTI-YPF-Ministerio de Industria. Argentina.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (2019). Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial. Estadísticas e indicadores nacionales. <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/oede/estadisticasnacionales.asp>
- Ramón, M.; Ruggiero, M. (2016). Informes de cadenas de valor. Hidrocarburos. Año 1, N°6. Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, Presidencia de la Nación. <https://shortest.link/3yqm>

Secretaría de Energía de la Nación. Panel de indicadores de actividades hidrocarburíferas.  
<https://shortest.link/3IGp>

Secretaría de Energía de la Nación. Información Geográfica de Energía.  
<https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/informacion-geografica-energia>

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (2014). Estudios estratégicos para el desarrollo territorial de la región Vaca Muerta. Primera etapa. Informe síntesis. Septiembre. <https://shortest.link/3yqj>

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (2015). Estudios estratégicos para el desarrollo territorial de la región Vaca Muerta. Segunda etapa. Informe final. Tomo I. Noviembre. <https://shortest.link/3IGm>

#### Centros de investigación / instituciones especializadas

Aggio, C.; Lengyel, M.; Milesi, D.; Pandolfo, L. (2017). Desafíos y oportunidades de innovación en la producción de petróleo y gas no convencionales en la Argentina. Documento de trabajo N° 10. Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación. <https://shortest.link/3IGr>

Amar, A.; Martínez, R. (2015). Impacto socioeconómico de YPF desde su renacionalización (Ley 26.741). Análisis del impacto fiscal de las operaciones de YPF a nivel provincial. Volumen II. CEPAL. <https://shortest.link/3IGu>

Avondoglio, C. (2021). “Hidrocarburos: nuevos escenarios” en *Portal Geopolítica de Recursos estratégicos*. Lanús: CEIL “Manuel Ugarte”. <https://shortest.link/3yqu>

Barrera Insua, F.; Vértiz, P.; Fernández Massi, M.; Noguera, D.; Viera, L.; López, E.; García, R.; González, F. (2020). *Las fuerzas de la desigualdad. Cuaderno 1. (Des)Iguales. Las causas del abismo entre el Norte y el Sur*. Instituto Tricontinental de Investigación Social. <https://thetricontinental.org/es/argentina/desigualdad-cuaderno1/>

Bravo, V. (2015b). Análisis de la Ley 27007, llamada de hidrocarburos, y de la política hidrocarburífera del periodo 2003 a 2014. Documento de Trabajo, Bariloche, Fundación Bariloche-CONICET. <https://shortest.link/3yqy>

Bronstein, V.; Bronstein, M.; Amorín, E. (2020). *El gas natural: un puente hacia el futuro*. Transportadora de Gas del Sur. <https://shortest.link/3yqz>

CEPAL (2013). Recursos naturales: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe. Contribución de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. <https://shortest.link/3yqC>

- Charvay, P.; Arceo, N. (1 de febrero de 2021). El origen de la situación actual de YPF. *EconoJournal*. <https://shortest.link/3IHJ>
- CIFRA (2015). Informe de coyuntura N° 17, marzo. Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. <http://www.centrocifra.org.ar/docs/IC%20nro%2017.pdf>
- CIPPEC (2015). Zoom del mercado laboral, N° 6, Julio. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. <http://cippec.org/zoomps/octubre2015/Zoom.htm>
- Consejo (24 de abril de 2014). Documento del Foro de Convergencia Empresarial. [https://archivo.consejo.org.ar/noticias14/foroempresarial\\_2404.html](https://archivo.consejo.org.ar/noticias14/foroempresarial_2404.html)
- De Dicco, R. (2014a). Indicadores Upstream Hidrocarburos de Argentina. Enero de 2014. Documento de Trabajo del Observatorio de la Energía, Tecnología e Infraestructura para el Desarrollo y Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y Técnicas. <http://www.oetec.org/informes/upstream210114.pdf>
- De Dicco, R. (2014b). Indicadores Downstream Hidrocarburos de Argentina. Enero de 2014. Documento de Trabajo del Observatorio de la Energía, Tecnología e Infraestructura para el Desarrollo y Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y Técnicas. <http://www.oetec.org/informes/downstream240114.pdf>
- di Risio, D.; Pérez Roig, D. (15 de junio de 2012). YPF en la era nacional y popular. *Observatorio Petrolero Sur*. <https://shortest.link/3IGG>
- Di Sbroiavacca, N. (2015). Shale Oil y Shale Gas en Argentina: estado de situación y prospectiva. *Cuadernos de Investigación. Serie Economía*, 5, 142-168. <https://shortest.link/3IGK>
- Einstoss, A. (15 de abril de 2020). El barril criollo y sus consecuencias. Análisis reciente de la renta petrolera en Argentina. *Fundación Centro de Estudios para el Cambio Estructural*. <https://shortest.link/3yqD>
- Energy Information Administration (EIA) (2011). “World Shale Gas Resources: An Initial Assessment of 14 Regions Outside the United States”. April. U.S. Department of Energy. <https://www.eia.gov/analysis/pdftables/worldshalegasindex.php>
- Energy Information Administration (EIA) (2013). “Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources: An Assessment of 137 Shale Formations in 41 Countries Outside the United States”. June. U.S. Department of Energy. <https://www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas/pdf/overview.pdf>

- Fraschina, S. (2017). Inflación y salarios. Infografía. Observatorio de Políticas Públicas – Módulo de Políticas Económicas. Septiembre. Universidad Nacional de Avellaneda. <https://www.undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/18816.pdf>
- Giampaoli, H.; Gagliano, A. (2017). Vaca Muerta: balance de siete años de desarrollo. *Petrotecnia*, agosto, 90-100. <https://shortest.link/3yqK>
- García Zanotti, G. (2020). Vaca Muerta y el desarrollo argentino. Balance y perspectivas del fracking. Enlace por la Justicia Energética y Socioambiental (EJES). <https://shortest.link/3IGN>
- Grupo de Gestión de Políticas Científicas (14 de diciembre de 2011). “INTI / Giorgi / Martínez / Situación grave” [Entrada de blog].
- Godfrid, D.; Aneise, A. J. (8 de enero de 2022). Hidrocarburos y confusión en el claroscuro de la transición: el desafío de trazar un camino propio. IADE. <https://shortest.link/3yqP>
- Jalife-Rahme, A. (31 de agosto de 2009). Siete petroleras entre las diez primeras empresas globales. *Observatorio de Multinacionales en América Latina*. <https://omal.info/spip.php?article2771>
- Jalife-Rahme, A. (7 de marzo de 2013). Gas de esquisto: ¿salvación energética o burbuja especulativa? *Red Voltaire*. <https://www.voltairenet.org/article177785.html>
- Lewis, S. (2007). Chinese NOCs and world energy markets: CNPC, Sinopec and CNOOC. The James A. Baker III Institute for Public Policy. <https://shortest.link/3yqQ>
- Markova, A. y otros (noviembre 2017). BP, el dueño oculto de fracking: Pan-American Energy y el mega-proyecto Vaca Muerta. Platform–O.P.Sur. <https://shortest.link/3IGT>
- Matranga, M.; Gutman, M. (2011). Gas y petróleo no convencional. Perspectivas y desafíos para su desarrollo en la Argentina. *Voces en el Fénix* N° 10, 36-43.
- OETEC-ID (25 de febrero de 2014). Una comparación entre la gestión de Repsol al frente de YPF y la gestión estatal (1999-2013). Observatorio de la Energía, Tecnología e Infraestructura para el Desarrollo. <http://oetec.org/nota.php?id=277&area=1>.
- OETEC-ID (25 de septiembre de 2019). Vaca Muerta: ¿"Segunda Pampa Húmeda" o la llave para una inédita revolución industrial, tecnológica y genuinamente federal? Observatorio de la Energía, Tecnología e Infraestructura para el Desarrollo. <https://www.oetec.org/nota.php?id=4170&area=1>
- Peralta, M. G.; Abella, A. P.; Albarenque, J. F. (2005). Tratamiento impositivo y jurídico de las regalías en la Argentina. *Petrotecnia*, 62-97. <https://shortest.link/3zo->

- Peralta, I. (coord.) (2016). Logística de hidrocarburos en Argentina. Documento de la Unidad de Investigación y Desarrollo en Ingeniería Civil - Área Transporte de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de La Plata. <https://shortest.link/3yqX>
- Ramón, M. (2018). La renta del sector hidrocarburífero argentino entre los años 2010 y 2015. *Revista de economía y desafíos del desarrollo*, 1(2). <https://shortest.link/3yqY>
- RedVitec (s.f.). Galuccio y Sileoni lanzan la Red Nacional de Universidades Petroleras. Red de Vinculación Tecnológica de las Universidades Nacional de Argentina, Consejo Universitario Nacional. <https://shortest.link/3yse>
- Revista Petroquímica (22 de octubre de 2013). Y-Tec será un nexo entre la ciencia y los negocios. <https://shortest.link/3IIk>
- Revista Petroquímica (10 de octubre de 2014). Los avances de YPF llevan la impronta de una fuerte dependencia extranjera. <https://shortest.link/3IIs>
- Revista Petroquímica (17 de marzo de 2015). Quiénes son los dueños de Vaca Muerta. <https://shortest.link/3IIB>
- Roger, D. D. (noviembre 2020). Transición energética y cambio estructural: la energía como vector del desarrollo territorial y la equidad. Clase 12/11/20 Cátedra Carbajales FSOC-UBA. DOI: [10.13140/RG.2.2.16808.60160](https://doi.org/10.13140/RG.2.2.16808.60160)
- Sabbatella, I. (18 de septiembre de 2015). YPF alcanzó un acuerdo con Gazprom, un gigante de la industria gasífera mundial. OETEC. <https://shortest.link/3yqZ>
- Scandizzo, H. (2015). Te llevaré hasta el extremo. *Fractura expuesta* N° 4, año IV, 13-15.
- Scandizzo, H.; Álvarez Mullaly, M. (2018). Compañías europeas a la conquista de Vaca Muerta. Siete empresas en el horizonte no convencional de la Cuenca Neuquina. EJES – Observatorio Petrolero Sur – Oilwatch. <https://shortest.link/3yq->
- Schorr, M., Barrera, M., Kennedy, D.; Palermo, H. (2015). Impacto socioeconómico de YPF desde su renacionalización (Ley 26.741). Desempeño productivo e implicancias sobre los mercados laborales y el entramado de proveedores. Volumen I. CEPAL. <https://shortest.link/3IH3>
- Surtidores (9 de diciembre de 2015). Durante la gestión de Cristina el combustible que más aumentó fue el destinado a la producción. <https://shortest.link/3HIQ>
- Valsangiacomo, A.; Brossio, M.; Montaña, F.; Núñez, P. (2016). Mapeo de empresas públicas en Argentina: 2013-2015. Principales características e impacto económico. CIPECC. [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5\\_arg\\_resp\\_insitu\\_sociane1.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_arg_resp_insitu_sociane1.pdf)

## Discursos

Fernández de Kirchner, C. (16 de abril de 2012). Anuncio del proyecto de ley de expropiación de YPF Discurso de la Presidenta de la Nación. <https://shortest.link/3yr2>

Fernández de Kirchner, C. (2019a). *Una política exterior soberana*. Colihue.

Fernández de Kirchner, C. (4 de junio de 2022). El discurso completo de Cristina Kirchner en el acto por los 100 años de YPF. <https://shortest.link/3Gg7>

## Legislación

Decreto N° 1722/2011. Comercio exterior. Divisas provenientes de operaciones de exportación de petróleo – Restablécese obligatoriedad. 25 de octubre de 2011, Argentina. <https://shortest.link/3yr5>

Decreto N° 530/2012. Dispónese la intervención de YPF S.A. 16 de abril de 2012, Argentina. <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas2/530-12.htm>

Decreto N° 557/2012. Amplíanse los alcances del Decreto N° 530/12 a Repsol YPF Gas S.A. 18 de abril de 2012, Argentina. <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas2/557-12.htm>

Decreto N° 676/2012. Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Dase por aprobada la Designación del Gerente General de YPF Sociedad Anónima y de Repsol YPF Gas S.A. 7 de mayo de 2012, Argentina. <https://shortest.link/3IH9>

Decreto N° 732/2012. Prorrógase la intervención de YPF Sociedad Anónima y de Repsol YPF GAS S.A. Prorróganse las designaciones del Interventor y del Subinterventor. 11 de mayo de 2012, Argentina. <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas2/732-12.htm>

Decreto N° 1277/2012. Soberanía hidrocarburífera. Apruébase la reglamentación de la Ley N° 26.741. Reglamento del Régimen de Soberanía Hidrocarburífera de la República Argentina. 25 de julio de 2012. Argentina. <https://shortest.link/3yr8>

Decreto N° 927/2013. Nomenclatura Común del MERCOSUR. Bienes de Capital comprendidos en las posiciones arancelarias. 8 de julio de 2013. Argentina. <https://shortest.link/3yra>

Decreto N° 929/2013. Soberanía hidrocarburífera. Créase el Régimen de Promoción de Inversión para la Explotación de Hidrocarburos. 11 de julio de 2013. Argentina. <https://shortest.link/3yrb>

Decreto N° 560/2014. Nomenclatura Común del MERCOSUR. Decreto N° 927/2013. Modificación. 21 de abril de 2014. Argentina. <https://shortest.link/3yrc>

Ley N° 26.741. Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Declárase de Interés Público Nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos. Créase el Consejo Federal de

Hidrocarburos. Declárase de Utilidad Pública y sujeto a expropiación el 51% del patrimonio de YPF S.A. y Repsol YPF Gas S.A. 3 de mayo de 2012. Argentina. <https://shortest.link/3yrd>

Ley N° 27.007. Hidrocarburos. Ley N° 17.319. Modificación. 29 de octubre de 2014. Argentina. <https://shortest.link/3IHh>

Resolución N° 1/2013. Exportación de Hidrocarburos. Sustitúyense en el Anexo I de la Resolución N° 394/2007 las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 3 de enero de 2013. <https://shortest.link/3IHI>

Resolución N° 130/2013. Soberanía Hidrocarburífera. Créase el “Fondo Argentino de Hidrocarburos”. Apruébase Modelo de Contrato. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 12 de abril de 2013. <https://shortest.link/3IHj>

Resolución N° 803/2014. Exportación de Hidrocarburos. Resolución N° 394/2007. Modificación. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 21 de octubre de 2014. <https://shortest.link/3IHn>

Resolución N° 1077/2014. Hidrocarburos. Resolución N° 394/2007. Derogación. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 29 de diciembre de 2014. <https://shortest.link/3yrm>

Resolución N° 1/2013. Gas Natural. Créase el “Programa de Estímulo a la Inyección Excedente de Gas Natural”. Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas. 18 de enero de 2013. <https://shortest.link/3IHq>

Resolución N° 60/2013. Gas Natural. Créase el “Programa de Estímulo a la Inyección de Gas Natural para Empresas con Inyección Reducida”. Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas. 8 de noviembre. <https://shortest.link/3yrp>

Resolución N° 33/2015. Hidrocarburos. Reglamento General del Programa de Estímulo a la Producción de Petróleo Crudo. Aprobación. Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas. 11 de marzo. <https://shortest.link/3IHt>

#### Páginas web consultadas

- Ámbito – [www.ambito.com](http://www.ambito.com)
- Argentina Shale – [www.argentinashale.com/](http://www.argentinashale.com/)
- Bloomberg – [www.bloomberg.com/](http://www.bloomberg.com/)

- Canal de YouTube de YPF – <https://shortest.link/3yrt>
- Club del Petróleo de Buenos Aires – <https://www.clubdelpetroleo.com/>
- EconoJournal – [www.econojournal.com.ar/](http://www.econojournal.com.ar/)
- El Cronista – [www.cronista.com/](http://www.cronista.com/)
- El País – <https://elpais.com/>
- Enciclopedia de ciencias y tecnologías en Argentina – <https://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/>
- InfoBAE - [www.infobae.com](http://www.infobae.com)
- Información legislativa y documental – [www.infoleg.gob.ar/](http://www.infoleg.gob.ar/)
- La Nación – [www.lanacion.com.ar/](http://www.lanacion.com.ar/)
- La Política Online – [www.lapoliticaonline.com/](http://www.lapoliticaonline.com/)
- Mining Press – [www.miningpress.com/](http://www.miningpress.com/)
- Ministerio de Economía – Energía – Hidrocarburos – <https://shortest.link/3yry>
- Observatorio de la Energía, Tecnología e Infraestructura para el Desarrollo - [www.oetec.org/](http://www.oetec.org/)
- Observatorio Petrolero Sur – <https://opsur.org.ar/>
- Página 12 – [www.pagina12.com.ar/](http://www.pagina12.com.ar/)
- PetrolNews – <https://www.petrolnews.net/>
- Run Run Energético – [www.runrunenergetico.com/](http://www.runrunenergetico.com/)
- Sitio oficial de Cristina Fernández de Kirchner - [www.cfkargentina.com](http://www.cfkargentina.com)
- Télam – [www.telam.com.ar](http://www.telam.com.ar)
- YPF - [www.ypf.com/](http://www.ypf.com/)
- YPF Tecnología - <https://y-tec.com.ar/Paginas/index.html>
- Wikipedia - Enciclopedia virtual - <https://es.wikipedia.org/>

### Periodísticas

Agenda 4P (1 de septiembre de 2015). El Programa Sustenta asistió a 181 empresas por más de \$ 23 millones. <https://shortest.link/3IHO>

Aranda, D. (15 de abril de 2013). “YPF ha escogido al socio más sucio”. ComAmbiental. <http://www.comambiental.com.ar/2013/07/ypf-ha-escogido-al-socio-mas-sucio.html>

Aronskind, R. (25 de febrero de 2018). La función global del neoliberalismo periférico. *El Cohete a la Luna*. <https://shortest.link/3yrK>

Ayerra, D. (9 de octubre de 2013). Bulgheroni: "Los resultados en Vaca Muerta no han sido del todo satisfactorios". *Cronista*. <https://shortest.link/3IHE>

Bercovich, A.; Rebossio, A. (2015). *Vaca Muerta*. Planeta.

Bernal, F. (27 de marzo de 2017). Juan José Aranguren: CEO-ministro del 2016 y los años que vendrán... OETEC. <https://www.oetec.org/nota.php?id=2476&area=1>

Bilmes, J. (10 de octubre de 2020). ¿Qué (pos)desarrollo para la pospandemia? *El País Digital*. <https://shortest.link/3Aa8>

Burdman, J. (3 de mayo de 2012). La geopolítica de YPF. <https://shortest.link/3yrD>

Crónica de Comodoro Rivadavia (16 de agosto de 2012). Programa “Sustenta” de YPF: 90 pymes y 4.900 trabajadores involucrados en la cuenca. <https://shortest.link/3yrI>

Dardis, E. (7 de junio de 2006). ¿Existe la Acción de Oro del Estado Nacional? Revista Fortuna. <https://www.petrolnews.net/noticia.php?ID=aowtxzgw&r=2013>

DangDai (23 de agosto de 2013). ¿CNOOC a Vaca Muerta? <https://shortest.link/3IHQ>

De Dicco, R. (21 de octubre de 2013). YPF y el desarrollo de proveedores locales. *Ámbito*. <https://unioninformatica.org/ypf-y-el-desarrollo-de-proveedores-locales/>

Dellatorre, R. (11 de abril de 2012). Las mil y una de YPF, una remake según Sapag. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-191589-2012-04-11.html>

Dellatorre, R. (15 de abril de 2012). Por qué y para qué una YPF del Estado. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-191902-2012-04-15.html>

Dellatorre, R. (13 de junio de 2015). Larga vida a Vaca Muerta. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-274839-2015-06-13.html>

Eleisegui, P. (19 de abril de 2012). Sale España, ¿entra China?: mientras sigue su curso la expropiación a Repsol, asoma un gigante asiático en "nueva" YPF. *IProfesional*. <https://shortest.link/3IHS>

Engdahl, W. F. (16 de marzo de 2012). ¿A qué se debe el gran aumento en los precios del petróleo? ¿“Pico del petróleo” o especulación en Wall Street? *Global Research*. <https://rebellion.org/docs/146616.pdf>

Fernández Blanco, P. (20 de junio de 2015). El precio de las naftas y el gasoil en el país está entre los más caros de la región. *La Nación*. <https://shortest.link/3Shf>

Fernández Blanco, P.; Rafele, E. (2013). *Los patrones de la Argentina* K. Planeta.

Filo News (12 de noviembre de 2019). Vaca Muerta: ¿La salvación de Argentina? | Filo.docs. *YouTube*. <https://shortest.link/3ysn>

Galindo, C. (29 de abril de 2012). Latinoamérica opta por el modelo estatal para la explotación petrolífera. *El País*. <https://shortest.link/3yrR>

Genoud, D. (12 de diciembre de 2013). “YPF tiene el socio más sucio para sus operaciones”. *Infobae*. <https://shortest.link/3IHV>

Giménez, J. (5 de junio de 2020). Juicio a YPF: por qué demandaron a Argentina y cuál fue el rol de Kicillof. *Diarios Bonaerenses*. <https://shortest.link/3yrU>

La Nación (7 de mayo de 2006). Lleva a De Vido un plan estatista. <https://shortest.link/3ysm>

La Política Online (18 de abril de 2012). Afirman que Repsol quiso vender sus acciones a la china Sinopec. <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-81640/>

La Política Online (5 de junio de 2012). Galuccio prometió volver al autoabastecimiento con una YPF “global”. <https://www.lapoliticaonline.com/nota/61608/>

La Política Online (22 de junio de 2012). YPF: La jugada de las petroleras que no previó Kicillof y ahora complica Galluccio. <https://shortest.link/3III>

La Política Online (10 de julio de 2012). YPF: Galuccio ya quiso renunciar dos veces. <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-83609/>

La Política Online (18 de julio de 2013). Kicillof sobre el acuerdo con Chevron: “Es una enorme muestra de soberanía”. <https://www.lapoliticaonline.com.ar/nota/nota-92400/>

Larías, A. (12 de febrero de 2008). La «argentinización» de YPF. *Río Negro*. <https://shortest.link/3IIm>

Lewcowicz, J. (14 de abril de 2012). Los abogados le sacan la punta al lápiz. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-191870-2012-04-14.html>

Marco, A. (10 de abril de 2012). Repsol: la china CNOOC prepara una oferta por YPF por 9.160 millones. *Cotizalia*. <https://shortest.link/3yr->

Martínez, E. (19 de julio de 2013). Por qué no es conveniente ni imprescindible el contrato YPF-Chevron. *Propuestas viables*. <https://shortest.link/3IIS>

Navazo, C. (29 de abril de 2015). Industria *made* in Neuquén para el *shale*. *La Mañana de Neuquén*. <https://www.petrolnews.net/noticia.php?&r=25348>

Neuman, M. (12 de enero de 2014). Industrialización y petróleo. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/43-7384-2014-01-12.html>

Noyola Rodríguez, A. (19 de mayo de 2016). El petroyan es la gran apuesta de Rusia y China. *Russia Today*. <https://shortest.link/3ys5>

Página 12 (30 de septiembre de 2003). La ilusión de una burguesía nacional. <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-26134-2003-09-30.html>

Página 12 (31 de marzo de 2012). Los caminos para tomar el control de YPF. <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-190858-2012-03-31.html>

Palermo, H. (29 de marzo de 2013). El corazón tecnológico de YPF: los laboratorios de Florencio Varela. *Agencia Paco Urondo*. <https://shortest.link/3ys9>

Rebossio, A. (29 de diciembre de 2012). YPF sella un acuerdo con la china CNOOC para explotar Vaca Muerta. *El País*. <http://www.derechos.org/nizkor/econ/arg134.html>

Rebossio, A. (11 de marzo de 2013). YPF dice que la china CNOOC estudia inversiones en Argentina. *El País*. <https://shortest.link/3ysa>

Rebossio, A. (2015). Vaca Muerta: ¿quiénes son los dueños del yacimiento? *La Nación*. <https://shortest.link/3ysd>

Repsol-YPF (21 de diciembre de 2007). Comunicado de prensa: Repsol y el grupo Petersen firman un acuerdo para la venta de hasta el 25% de YPF. <https://shortest.link/3JiS>

Río Negro (20 de julio de 2018). Un clúster para Vaca Muerta. <https://shortest.link/3IIu>

Solanas, F. (Director) (2011). *Tierra sublevada II: oro negro* [Documental]. Primer Plano Film Group.

Solanas, F. (Director) (2013). *La guerra del fracking* [Documental]. CineSur Productora.

Televisión Pública (18 de abril de 2012). Visión Siete: Encuesta: Nueve de cada diez argentinos avala la presencia estatal en YPF. *YouTube*. <https://shortest.link/3Uch>

Zaiat, A. (3 de marzo de 2012). Empresas del Estado. *Página 12*. <https://shortest.link/3IIx>

Zaiat, A. (18 de marzo de 2012). Bien estratégico. *Página 12*. <https://shortest.link/3ysw>

### Testimoniales

De Vido, J.; Bernal, F. (2015). *Néstor y Cristina Kirchner. Planificación y federalismo en acción*. Planeta.

Fernández de Kirchner, C. (2019b). *Sinceramente*. Sudamericana.

Natanson, J.; Ocvirk, V. (2014). El desafío energético. Entrevista a Miguel Galuccio. *El Dipló* N° 177, marzo.

Neumeyer, A. (20 abril de 2012). Los fundamentos de la nacionalización de YPF según Axel Kicillof. *Foco económico*. <https://shortest.link/3IID>

### YPF y afines

Bianchi, G. (abril de 2015). Y-TEC: logros y desafíos. Society of Petroleum Engineers. [https://www.spe.org.ar/locker/pdf/SPE\\_TT\\_YTEC.pdf](https://www.spe.org.ar/locker/pdf/SPE_TT_YTEC.pdf)

YPF (2012a). El Informe Mosconi. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Argentina.

YPF (2012b). Estrategia de gestión 2013-2017. Plan de los 100 días. <https://shortest.link/3IIK>

YPF (16 de noviembre de 2013). YPF Entrevistas – Miguel Galuccio en Científicos Industria Argentina. [Video]. *YouTube*. <https://www.youtube.com/watch?v=5I-8MpUGBYg>

YPF (2015). Programa SUSTENTA. Abril. <https://shortest.link/3IIG>

YPF (30 de abril de 2020). Sergio Affronti es el nuevo CEO de YPF. <https://shortest.link/3ysE>

Salvarezza, R.; Bianchi, G. (2013). La buena investigación, llave del futuro. *Desafíos*, 1(1), Y-TEC, 10-15.

### **Entrevistas realizadas (2017-2021)** (en orden por fecha de realización)

- 1) Alberto Keitelman. Fue trabajador de Laboratorios de Investigación y Desarrollo de Florencio Varela de YPF (1977), del Centro de Tecnología Aplicada de Repsol-YPF (2006-2012) y de YPF-Tecnologías (2013-2015). Entrevista personal realizada el 31/8/2017 en Buenos Aires.
- 2) Roberto Salvarezza. Fue Presidente del CONICET (2012-2015) y protagonista en la creación de YPF-Tecnologías. En septiembre de 2021 fue nombrado presidente de esta compañía. Entrevista personal realizada el 3/10/2019 en Buenos Aires.
- 3) Julio De Vido. Fue Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación (2003-2015) e interventor en YPF en abril de 2012. Entrevista personal realizada bajo modalidad virtual el 24/7/2020.
- 4) Mario Sosa. Fue Director Nacional de Industria de la Nación (2012-2014). Comunicación personal realizada por mail el 5/8/2020.
- 5) Eduardo Dvorkin. Fue Presidente del Directorio de YPF-Tecnologías (2020-2021) y es Director Titular de la compañía desde septiembre de 2021. Entrevista personal realizada bajo modalidad virtual el 10/8/2020.
- 6) Enrique Mario Martínez. Fue Presidente del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (2002-2011). Entrevista personal realizada bajo modalidad virtual el 12/8/2020.
- 7) Guillermo Mario Moreno. Fue Secretario de Comercio Interior de la Nación (2006-2013). Entrevista personal realizada bajo modalidad virtual el 16/8/2020.
- 8) Roberto Baratta. Fue Subsecretario de Coordinación y Control de Gestión del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación (2003-2015) y Director de Repsol-YPF en representación del Estado nacional (2007 y 2011-2012). Entrevista personal realizada bajo modalidad virtual el 22/3/2021.
- 9) Nicolás Arceo. Fue Vicepresidente de Administración y Finanzas de YPF (2012-2016). Entrevista personal realizada bajo modalidad virtual el 27/9/2021.