

# Política económica estatal en torno a la nueva gestión de YPF (2012-2015) y modelo de acumulación en el último kirchnerismo<sup>1</sup>

Julián Bilmes (IdIHCS-UNLP-CONICET. juli.bilmes@hotmail.com)

*XII Jornadas de Sociología de la UBA. 22 al 25 de agosto de 2017*

Eje Temático: 11 - Sociología económica

Mesa: 14 - La economía argentina entre los gobiernos kirchneristas y el de Cambiemos. Una mirada desde la sociología económica

Resumen: Nos proponemos analizar las políticas económicas implementadas por el último gobierno kirchnerista referentes a la nueva gestión de YPF, luego de la recuperación de la dirección estratégica de la empresa en 2012. Así, pretendemos dar cuenta de los alcances y limitaciones que encontró una de las últimas medidas de gran signo transformador del ciclo de gobiernos kirchneristas. Buscamos comprender las implicancias de las acciones desplegadas en el marco de la apuesta gubernamental en pos de la explotación de hidrocarburos no convencionales –en base al *boom* de la formación Vaca Muerta- como clave para revertir el grave déficit energético que impactaba en el saldo de divisas, elemento fundamental para continuar con elevados índices de crecimiento económico. La “crisis energética” constituía uno de los flancos más débiles del modelo de acumulación neodesarrollista instaurado durante la posconvertibilidad, y la vía elegida para superarla comportó delicadas implicancias sociales, económicas y geopolíticas. A su vez, estas políticas se dirigían a un sector con altos niveles de concentración y extranjerización económica, con presencia de actores que disponen de un gran poder económico y capacidad de veto a las políticas de gobierno, quienes lo utilizaron para incidir en el proceso de acumulación y las relaciones de fuerzas políticas.

Palabras clave: Nueva YPF – Política económica estatal – Modelo de acumulación neodesarrollista – Poder económico – Relaciones de fuerzas.

## **Introducción**

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, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), junto con el envío a la Legislatura de un proyecto de ley de “Soberanía Hidrocarburífera”, que sería votado por amplia mayoría semanas más tarde. La ley 26.741 declaraba de “interés público nacional” el logro del autoabastecimiento hidrocarburífero, para lo cual creaba un Consejo Federal de Hidrocarburos y declaraba de “utilidad pública y sujeto a expropiación” el 51% del capital accionario de

---

<sup>1</sup> Hemos desarrollado un análisis general y más abarcador que el que aquí se realiza sobre este tema en la tesina de grado de la Licenciatura en Sociología de la FaHCE-UNLP: Bilmes, J. *Nueva YPF (2012-2015): circuito hidrocarburífero, modelo de acumulación y geopolítica*. Tesis de grado. Universidad Nacional de La Plata. 2017.

YPF –perteneciente a la empresa española Repsol. A la par, se sostenía su carácter de ‘sociedad anónima’ pero ahora bajo dirección estratégica estatal y una nueva gestión público-privada, bajo un nuevo paradigma mixto distinto del neoliberal imperante desde 1989, pero también del estatal que fue característico durante gran parte del siglo XX<sup>2</sup>.

Aquella medida constituyó una transformación de carácter estructural, de las más sentidas y reivindicadas en todo el ciclo de gobiernos kirchneristas. Las grandes expectativas y la efusiva adhesión que despertó en amplios sectores de nuestro pueblo se anclaban en la representación de YPF como expresión de soberanía durante gran parte del siglo XX, y se leía entonces que la recuperación de la petrolera de bandera para el Estado constituiría pues una reparación con respecto al patrimonio nacional perdido.

Una vez finalizado aquel ciclo de gobiernos en diciembre de 2015, se vuelven más que relevantes las preguntas por los alcances y limitaciones que encontró una de sus últimas medidas de gran signo transformador. Nos proponemos para ello analizar un conjunto de aspectos que consideramos de relevancia: la particular concepción sobre la forma de recuperar el control sobre YPF y el nuevo formato adoptado para ella; ciertos indicadores económicos que reflejen el rendimiento de la petrolera de bandera en el marco del circuito productivo hidrocarburífero argentino; las políticas económicas estatales desplegadas en torno a su nueva gestión y la apuesta en que se sustentó para paliar uno de los flancos por ese entonces más débiles del modelo de acumulación neodesarrollista desplegado en la posconvertibilidad: la llamada “crisis energética”.

Ello nos permitirá preguntarnos por las implicancias del formato, concepción y estrategia adoptada en ese marco con relación a la nueva YPF, en términos de los objetivos de industrialización y desarrollo nacional con inclusión social que perseguía el kirchnerismo, a la par que indagar en las implicancias sociales, económicas y geopolíticas de la apuesta por los hidrocarburos no convencionales.

Frente a la aparición y crecimiento del déficit energético, dada la muy baja inversión de las grandes 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 que generaba el modelo de acumulación, la apuesta gubernamental que sustentó la expropiación y nueva gestión de YPF consistió en recuperar el autoabastecimiento energético por medio de la explotación de hidrocarburos ‘no convencionales’, en base al *boom* de Vaca Muerta, ubicada en la Cuenca Neuquina –formación considerada como el segundo mayor reservorio mundial de gas no convencional y cuarto en petróleo no convencional por las agencias energéticas internacionales, ubicando a nuestro país en el tercer lugar en este tipo de recursos, luego de EEUU y China.

Como buscaremos desarrollar, esta apuesta comportaba delicadas implicancias sociales, económicas y geopolíticas (además de las ambientales, que si bien son relevantes, han quedado excluidas del presente trabajo). A su vez, una serie de fenómenos económicos del plano internacional obstaculizaron la concreción de los objetivos de la apuesta por la nueva YPF, y representaron desafíos de difícil resolución para el modelo de acumulación que, a escala nacional, sustentaba el gobierno kirchnerista. En primer lugar, el desplome de los precios del petróleo desde mediados de 2014 constituyó un hecho que jaquearía la rentabilidad de la exploración y explotación de hidrocarburos no convencionales como los que predominan en la formación

---

<sup>2</sup> Sabbatella, I. “La nueva YPF y el fin del paradigma neoliberal”, revista *Batalla de ideas*, Bs. As., 2012, pp. 205-219.

Vaca Muerta. Por otra parte, impactó fuerte la crisis económica mundial desatada en 2008 sobre los países “emergentes” como el nuestro a partir de 2013-2014, en términos de restricción de inversiones, fuga de capitales, corridas financieras, dando cuenta de un contexto económico general que se iría volviendo crecientemente desfavorable<sup>3</sup>.

En otro orden, no ha sido ajeno el circuito hidrocarburífero a ciertas características de la estructura económica argentina que vulneran la posibilidad de determinar políticas independientes y soberanas, y han sido estudiadas en profundidad por un conjunto de investigadores<sup>4</sup>. Nos referimos a los elevados niveles de concentración y extranjerización económica, una doble tendencia de largo aliento que no ha logrado ser desarticulada en la posconvertibilidad. Profundizada a nivel de la cúpula económica, ello ha incrementado 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. Por ello, luego de una breve identificación y caracterización de los agentes dominantes del circuito hidrocarburífero argentino, prestaremos atención al rol de ciertos jugadores clave –Repsol y Shell-, cuyos comportamientos agudizaron la delicada situación energética de la economía argentina, asumiendo roles políticos de confrontación con las políticas de gobierno.

### **Políticas económicas estatales y modelo de acumulación**

Desde el vamos, la ley 26.741 de Soberanía Hidrocarburífera definía una serie de criterios que implicaban cambios rotundos con respecto al funcionamiento precedente del circuito hidrocarburífero, estableciendo como de “interés público nacional” el autoabastecimiento de hidrocarburos y el funcionamiento de los distintos segmentos de la actividad, a fin de garantizar “el desarrollo económico con equidad social”, lo cual da lugar a que el Estado regule el accionar de los agentes del circuito<sup>5</sup>. A su vez, se definía allí la creación de un Consejo Federal de Hidrocarburos para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la norma, aspecto que apuntaba en gran medida a superar los límites impuestos por la provincialización del dominio del suelo (impuesta en la convertibilidad y reforzada en la posconvertibilidad), en cuanto a la fijación de una política hidrocarburífera nacional.

A la par, se definían una serie de principios específicos para la política hidrocarburífera argentina. Entre ellos, se apostaba a emplear los hidrocarburos como factor de desarrollo e incremento de la competitividad de la economía, proteger los intereses de los consumidores en cuanto a precio, calidad y disponibilidad de los derivados de hidrocarburos (combustibles, fundamentalmente), promover la industrialización y comercialización de hidrocarburos con alto valor agregado, y ganar en eficiencia y eficacia en cuanto a las tareas de extracción, comprobación y reposición de reservas, I+D, inversión, etc.

Dos de esos principios definidos por la ley son particularmente remarcados por un conjunto de investigaciones que sustentan una postura crítica frente a las particularidades de la nueva YPF y la apuesta en

---

<sup>3</sup> Dierckxsens, W. y Formento, W. *Geopolítica de la crisis económica mundial. Globalismo vs. Universalismo*. Bs. As.: Fabro, 2016.

<sup>4</sup> Gaggero, A., Schorr, M. y Wainer, A. *Restricción eterna: el poder económico durante el kirchnerismo*. Buenos Aires: Futuro Anterior Ediciones. 2014; entre otros.

<sup>5</sup> Se puede consultar el texto completo de la norma en la siguiente dirección web:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/196894/norma.htm> [Consultado el 26/06/17]

que se enmarcaba. Ellos refieren a la búsqueda de establecer “asociaciones estratégicas” entre capital público y privado, nacional e internacional, para exploración y explotación de hidrocarburos convencionales y no convencionales, y la apuesta a obtener saldos exportables de hidrocarburos para mejorar la balanza de pagos. Mientras que este último punto demostraría la prevalencia de ciertos vestigios neoliberales que concibe a los recursos naturales como commodities, el primero de ellos preanunciaba los acuerdos con grandes empresas extranjeras como el que se dio con Chevron al año siguiente, con la enorme discusión pública que suscitó en cuanto a los términos del mismo, el carácter secreto de su contenido, sus impactos e implicancias, etc.<sup>6</sup>

Luego, el decreto 1277/2013, que reglamentaba la ley recientemente aprobada, remarcaba los principales aspectos de la ley, y establecía más claramente algunos de ellos<sup>7</sup>. Se derogaba allí explícitamente 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. A la par, mediante la creación de un Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas para efectivizar todo lo estipulado en la ley, y una Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica de ese Plan, el Estado recuperaba su rol planificador y la capacidad de regular a los agentes del sector, con el objetivo del abastecimiento interno.

En el marco del nuevo paradigma mixto que se diseñó, un aspecto a resaltar consiste en la “gestión profesionalizada” que se establecía para el gerenciamiento de la nueva YPF, acorde a su carácter de sociedad anónima (en torno a lo cual definía “una administración conforme a las prácticas del gobierno corporativo, preservando los intereses de sus accionistas y generando valor para ellos”). Fue por ello que, luego de la breve intervención directa del gobierno nacional en la empresa –a través del Ministro de Planificación Federal, Julio de Vido, y el viceministro de Economía, Axel Kicillof<sup>8</sup>-, la presidenta de la Nación designó como presidente y CEO (*Chief Executive Officer* –director ejecutivo) de la nueva YPF a Miguel Galuccio, quien se desempeñaba hasta entonces como el más alto ejecutivo latinoamericano integrante del equipo de dirección de Schlumberger, una de las principales compañías de servicios del sector, especialista en la tecnología asociada a hidrocarburos no convencionales.

El directorio de la empresa, por su parte, pasaría a contar en forma novedosa con representantes de las provincias nucleadas en la OFEPHI, junto con los representantes de Nación, un representante de los trabajadores del sector y un representante de Repsol<sup>9</sup>. Galuccio fue designado allí también (como Director Titular clase D), obteniendo la triple condición de presidente, CEO y director de la empresa, mientras que se reservó un lugar central para Kicillof (como Director Titular clase A), quien se desempeñaba en aquel

---

<sup>6</sup> Cabrera, F. “Tras la expropiación de YPF: el Estado empresario avanza sobre los yacimientos no convencionales”, en revista *Energía y Equidad*, año 4, N°4, enero de 2014, pp. 15-29, entre otros.

<sup>7</sup> Se puede consultar el texto completo de la norma en la siguiente dirección web:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/200000-204999/200130/norma.htm> [Consultado el 26/06/17]

<sup>8</sup> Los mismos elaborarían a partir de ese rol el denominado “Informe Mosconi”, documento conjunto del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, elaborado en junio de 2012, que sería presentado como prueba de la estrategia de Repsol al frente de la petrolera de bandera. El mismo se puede consultar en: <http://cdi.meccon.gov.ar/bases/doccelec/fc1307.pdf> . [Consultado el 26/06/17]

<sup>9</sup> “Uno a uno, quiénes son los directores de la ‘nueva’ petrolera YPF”, *InfoBAE*, 4 de junio de 2012. El representante de Repsol en el directorio se mantuvo hasta mayo de 2014, en que la multinacional se desprendió de sus acciones en YPF al venderlas a bancas y fondos de inversión globales, luego del acuerdo con el gobierno argentino por la indemnización a causa de la expropiación: “Repsol sale de YPF al vender por 900 millones el 11,9% de la firma argentina”, diario *El País*, 7 de mayo de 2014.

entonces como secretario de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía<sup>10</sup>, y presidiría también la flamante Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas.

En agosto de aquel año 2012, Galuccio anunciaba el Plan Estratégico 2013-2017 de YPF, también llamado “Plan de los 100 días”, el cual puede leerse como un acta de refundación de la compañía ahora bajo manejo estatal<sup>11</sup>. Allí se puede advertir ya la apuesta central por el desarrollo de los hidrocarburos no convencionales –opción que implica la utilización de la renombrada técnica de fractura hidráulica, o *fracking*, la cual ha suscitado una gran polémica a causa de sus consecuencias ambientales y sociales<sup>12</sup>. En este sentido, mientras se estimaba en ese documento que se podría incrementar un 29% la tasa de extracción de petróleo y un 23% la de gas natural con respecto al promedio 2011-2012, a través de una inversión proyectada en 37.000 millones de dólares, los no convencionales jugarían un rol clave en ello: la participación de *shale oil* en esa proyección sería del 46%, y la de *shale* y *tight gas* de un 59%.

El Plan Estratégico 2013-2017 definía tres etapas: una primera llamada “Alto Impacto” (2012-2013), en donde se buscaría revertir la tendencia negativa precedente en los niveles de extracción, una segunda etapa de “Crecimiento”, y en un tercer momento con objetivos de largo plazo, el denominado “Nuevo Paradigma”, que apunta al desarrollo masivo de no convencionales para convertir al país en exportador neto de energía. Un punto relevante, por otro lado, resulta la previsión de aumentar el refinamiento en un 7%, elevando el uso de la capacidad instalada de la empresa, lo cual permitiría reducir en un 47% la importación de combustibles, factor central del déficit energético.

Denominada e instalada así en la “opinión pública” por los medios de comunicación y la oposición al gobierno kirchnerista, la “crisis energética” radicaba en las trabas que encontraba ese modelo en términos de autoabastecimiento energético, dada la muy baja inversión de las grandes 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 que generaba el modelo, por lo que esta brecha debió ser saldada mediante importaciones de combustibles. A su vez, ello impactaba directamente en cuanto a las divisas, en el marco de la delicada reaparición del problema estructural argentino de restricción externa desde 2011-2012.

Ahora bien, en aras de financiar la gran inversión prevista, el Plan definía que el grueso de la misma proviniese de la propia caja de la empresa: aproximadamente un 70% del total (26.000 millones de dólares), revirtiendo la estrategia de Repsol de giro de utilidades y repartición de dividendos en pos de producir grandes reinversiones. Un 18% (US\$ 6.700 millones) sería financiado por deuda emitida por la empresa, y el

---

<sup>10</sup> El 20 de noviembre de 2013 sería designado Ministro de Economía de la Nación, sucediendo a Hernán Lorenzino, desempeñándose hasta el fin del gobierno de CFK el 10 de diciembre de 2015.

<sup>11</sup> YPF “Estrategia de gestión 2013-2017. Plan de los 100 días”, 30 de agosto de 2012. Disponible en: <https://www.ypf.com/inversoresaccionistas/Lists/HechosRelevantes/30-08-2012%20Presentaci%C3%B3n%20Plan%20Estrat%C3%A9gico.pdf> [Consultado el 26/06/17]

<sup>12</sup> Si bien no abordaremos en particular esta temática en el presente estudio, debido al recorte de nuestro problema de investigación, cabe mencionar que se han configurado crecientes resistencias sociales frente a la utilización de esta técnica por parte de grupos ambientalistas, movimientos sociales y pueblos originarios, a causa de sus probables (y en algunos casos ya efectivos) perjudiciales efectos sobre las condiciones sanitarias y ambientales de las regiones en que se encuentran los hidrocarburos no convencionales. AA.VV. *20 mitos y realidades del fracking*. Buenos Aires: El Colectivo, 2014 aborda estas cuestiones en profundidad.

12% restante (US\$ 4.500 millones) se financiaría mediante asociaciones con otras empresas, tal como se comenzó a desarrollar desde entonces, especialmente con el acuerdo con Chevron.

En otro orden, encontramos dos elementos a señalar en cuanto a políticas públicas referentes a la nueva gestión de YPF, en la creación de sendas iniciativas de relevancia en ese mismo año 2012: YPF Tecnologías (Y-TEC) y el Programa Sustenta. Y-TEC resultó de un emprendimiento entre YPF, el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el CONICET, en donde YPF tiene el 51% de participación y el CONICET el restante 49%. Concebida para realizar investigaciones que aporten desarrollos tecnológicos, conocimientos, bienes y servicios al área energética en general, se enfocaría especialmente en las tecnologías necesarias para la explotación de hidrocarburos no convencionales.

El Programa Sustenta de YPF, por su parte, tenía como objetivo impulsar el crecimiento de proveedores regionales de productos y servicios de la empresa, fomentando el desarrollo de la productividad, competitividad y calidad de los mismos. A su vez, fue desarrollando varias etapas, especialmente a raíz de acuerdos establecidos con el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). Un estudio de la CEPAL que analiza los alcances de este Programa, asevera que en la mayoría de los casos se trataba de proveedores de capital nacional, mayormente PyMEs familiares, con extensas trayectorias en el rubro, a raíz del despliegue territorial y social que tuvo YPF en gran parte del siglo XX<sup>13</sup>. El monto de los recursos asignados al Programa, igualmente, no fue particularmente significativo en relación a los gastos totales de la empresa (US\$ 50 millones frente a 2.800 de inversión total promedio anual entre 2012 y 2014), y se encontró canalizada por las empresas transnacionales que constituyen las grandes contratistas globales<sup>14</sup>.

El gobierno nacional, luego, implementó una serie de políticas de estímulo a la inversión en exploración y explotación para los agentes del circuito hidrocarburífero. A través de la Resolución 1/2013 del Ministerio de Economía, estableció un nuevo sistema de retenciones, actualizando el “valor de corte” que el productor recibe por cada barril exportado (pasando a US\$ 70) y el precio de referencia internacional a partir del cual se aplica la retención (US\$ 80), resignando así el Estado parte de sus ingresos vía retenciones y tendiendo a equiparar los niveles de rentabilidad entre petróleo de exportación y el destinado al mercado interno. Análogamente, a fines de 2012 se aumentó fuertemente el precio del gas en boca de pozo, pasando de US\$ 2,5/5 el millón de BTU (según se enmarcara la venta en el programa Gas Plus o no) a US\$ 7,5. Y en tercer lugar, se efectuó un acelerado aumento en el precio de los combustibles, con un alza promedio del

---

<sup>13</sup> CEPAL. *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. Serie Documentos de Proyectos, N° 677 (v.1). Octubre de 2015.

<sup>14</sup> “Es de destacar que esta inversión fue canalizada hacia los proveedores locales por intermedio de tres de las cuatro empresas multinacionales líderes en servicios de explotación y perforación a nivel internacional que organizaron la red a partir de sus ventajas tecnológicas a nivel global en las nuevas tecnologías de perforación<sup>14</sup>. Del monto total de contratación a proveedores, la multinacional Schlumberger ha sido la principal receptora de los contratos (22,2% de monto global), seguido por otras corporaciones similares como Weatherford y Halliburton (21,4% y 20,5%, respectivamente)... La estructura de la industria a nivel mundial está fuertemente concentrada, las cuatro primeras firmas (Schlumberger, Halliburton, Baker Hughes, y Weatherford) representan el 82,1% del mercado. Las barreras a la entrada son elevadas dados los altos montos de inversión, la complejidad del conocimiento y la experiencia requeridos. Dadas estas características de la industria proveedora, solo aquellas empresas petroleras usuarias que utilicen su poder de compra centralizadamente y arbitren entre los cuatro proveedores globales son capaces de establecer condiciones de integración de proveedores locales” (Lavarello y Sarabia, *La política industrial en la Argentina durante la década de 2000*. CEPAL - Serie Estudios y Perspectivas – Buenos Aires – N° 45, 2015, pp. 75-76).

25% entre mediados de 2012 y mediados de 2013, y de un 60% desde entonces hasta principios de 2014<sup>15</sup>. Se pretendía de esta manera incentivar al sector privado a revertir las tendencias de acumulación imperantes, acompañando a YPF en la reinversión de utilidades al contar con mejores “oportunidades de negocios”.

En una orientación análoga, ya en julio de 2013, se efectuaría el mentado acuerdo de YPF con la transnacional de origen estadounidense Chevron para operar en conjunto sobre yacimientos de hidrocarburos no convencionales en la formación Vaca Muerta. Como marco para ese acuerdo, un día antes del mismo se anunció el decreto presidencial N° 929 de aquel año<sup>16</sup>, el cual establecía la creación del “Régimen de Promoción de Inversión para la Explotación de Hidrocarburos”. Allí se daba lugar a la creación de la figura de “Concesión de Explotación No Convencional de Hidrocarburos”, habilitando la creación de nuevas áreas y regulando el mecanismo para efectuarlas, y se estipulaba una serie de condiciones preferenciales para el capital privado, buscando incentivar la inversión de los grandes agentes del sector.

Entre estos beneficios, se establecía para las empresas que realizaran inversiones superiores a los 1.000 millones de dólares en los primeros 5 años, que a partir del quinto año pudieran comercializar libremente el 20% de los hidrocarburos extraídos en el mercado externo, sin retenciones y con libre disponibilidad del total de las divisas obtenidas. A su vez, en caso de que esos volúmenes debieran destinarse al abastecimiento del mercado interno, se gozaría igualmente de un precio no inferior al de exportación, que si bien se pagaría en pesos, también podría convertirse a divisas de libre disponibilidad. A la par de lo anterior, el Régimen contemplaba la solicitud de recategorización de los bloques y fracciones bajo la nueva figura de Concesión de Explotación No Convencional, bajo una extensión mínima de 25 años y prorrogables a 10 más de forma anticipada. Las empresas podrían así subdividir áreas convencionales, obteniendo la adjudicación directa y sin licitación pública de áreas no convencionales, por los plazos mencionados.

Estos beneficios respondían a las demandas de los agentes del sector, quienes ya desde 2012 planteaban un conjunto de condiciones para asociarse a YPF y/o desarrollar yacimientos no convencionales, las cuales iban a contramano de las recientes transformaciones gubernamentales operadas sobre el sector. Entre ellas, reclamaban 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. A su vez, el litigio internacional que Repsol había iniciado contra YPF tras la expropiación, cercenaba los márgenes de negociación y las posibilidades de tomar deuda de la empresa. En ese marco, establecer asociaciones con grandes petroleras fortalecería internacionalmente a la nueva conducción ‘ypefeana’ ante los reclamos de Repsol, en un marco en que la “crisis energética” no lograba revertirse, y el gobierno buscaba imperiosamente nuevas inversiones del sector privado para aumentar la oferta energética y reducir las importaciones.

El acuerdo firmado entre YPF y Chevron, finalmente, se anunció con entusiasmo por parte del gobierno y las autoridades de la petrolera de bandera, pero no se hizo público, por ser un “acuerdo entre privados”. La figura de sociedad anónima de YPF la eximía de dar a conocer el mismo. La información que

---

<sup>15</sup> Pérez Roig, D. "Explotación de hidrocarburos en la Argentina postconvertibilidad (2002-2013): entre el valor económico y la importancia estratégica", en *Desarmando el modelo. Desarrollo, conflicto y cambio social tras una década de neodesarrollismo*: Félix, M., López, E. y García, M. (coords.). Buenos Aires, Editorial El Colectivo, 2016.

<sup>16</sup> Se puede consultar el texto completo de la norma en la siguiente dirección web:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/217314/norma.htm> [Consultado el 26/06/17]

fue difundida, sin embargo, daba cuenta de los montos de inversión, pozos a explorar, niveles de producción esperados y el área en que ello se desarrollaría, proyectando un 25% de aumento de la producción de YPF en caso de cumplirse estos pronósticos. Esta nueva área, por su parte, debió ser habilitada por la provincia de Neuquén, por ser la que detenta el dominio del suelo, por lo que la Legislatura provincial aprobó un acuerdo entre la provincia e YPF, en medio de una gran resistencia social fuera del recinto por parte de grupos ambientalistas y movimientos sociales, fuertemente reprimida por las fuerzas de seguridad.

El acuerdo firmado por la Legislatura neuquina dio indicios del trasfondo del acuerdo con Chevron, los cuales comportan condiciones por demás ventajosas para la transnacional y de vulnerabilidad para el país. La provincia se comprometía a mantener regalías en el orden del 12% hasta 2048 (lo cual surge del plazo de vigencia de la concesión y su prórroga), a no gravar a la empresa con nuevos tributos, renta extraordinaria ni cánones extraordinarios, y a permitir que la propia YPF actuara dentro de un equipo de trabajo que facilitara las tareas de fiscalización ambiental y de inversiones, las cuales competen a la autoridad de aplicación (derechos y obligaciones que YPF podría ceder a su vez a otro cesionario). Por último, de no llegar a un acuerdo en caso de controversias, sería inapelable el arbitraje de acuerdo a las reglas establecidas por la Cámara de Comercio Internacional (CCI), la más grande y representativa organización empresarial mundial, con sede en París.

Todo esto despertó una gran polémica y fuertes críticas de diversos sectores, desde la oposición político-institucional y los medios de comunicación que aprovecharon a restarle legitimidad al gobierno, movimientos sociales ambientalistas, organizaciones sociales, poblaciones de las zonas en cuestión, pueblos originarios, y hasta sectores de la nueva administración de YPF<sup>17</sup>. Además de los términos puntuales mencionados, se criticó por parte de diversos sectores la falta de discusión pública y participación social para efectuar el acuerdo, operando de forma veloz y sin brindar información suficiente, incluyendo la represión a los que se manifestaron en desacuerdo.

Si bien el acuerdo firmado con Chevron resultó el más importante y constituyó un precedente de relevancia de los que se firmarían a partir de entonces, se dieron con posterioridad toda una serie de acuerdos con otras petroleras extranjeras en pos del desarrollo de hidrocarburos, en particular no convencionales: las semi-estatales Petronas (Malasia) y Gazprom (Rusia), la estatal Sinopec (China), así como las privadas Shell, Total, ExxonMobil, Wintershall, Dow Chemical, etc<sup>18</sup>. Sin embargo, el yacimiento de Loma Campana operado entre Chevron e YPF resultaba el único con extracción masiva a fines de 2015, dentro de la formación Vaca Muerta<sup>19</sup>. La fuerte caída del precio internacional del petróleo desde mediados de 2014 impactaría sobre esta apuesta del gobierno argentino, generando cierta retracción de la actividad ante el brusco descenso de la rentabilidad.

Cabe destacar, para finalizar este recorrido, una última política gubernamental de relevancia en torno a la nueva gestión de YPF y la apuesta en que se insertaba, en la sintonía de las medidas descriptas

---

<sup>17</sup> En este último caso, ello motivó la renuncia del economista Eduardo Basualdo a su flamante puesto de director independiente de la nueva YPF ("Basualdo renunció a YPF en rechazo al acuerdo con Chevron", La Política Online, 6 de julio de 2013).

<sup>18</sup> Hemos abordado las implicancias de los acuerdos con Gazprom (Rusia) y Sinopec (China) en cuanto al alineamiento geopolítico del último kirchnerismo hacia el bloque BRICS en la tesina de Licenciatura en Sociología ya mencionada (Bilmes, J. *ob. cit.*).

<sup>19</sup> "Argentina frente al espejismo del fracking", Observatorio Petrolero Sur, 30/4/2016.



anteriormente: la sanción de una nueva Ley de Hidrocarburos (N° 27.007)<sup>20</sup>, en octubre de 2014. La misma buscaba dejar asentados en un nuevo marco jurídico los principios de la política para el sector, actualizando la anterior ley en la materia, que databa de 1967, y su modificatoria de 2006. A través de la norma tomaba forma de ley el Régimen de Promoción de Inversión para la Explotación de Hidrocarburos del decreto 929/13, y se aumentaban los beneficios otorgados al capital privado al ampliar su alcance a inversiones superiores a los US\$ 250 millones, después de tres años de iniciado el proyecto, y estableciendo un marco especial para permitir la importación de bienes de capital o insumos necesarios<sup>21</sup>.

Con respecto a la anterior legislación, se unificaban los procedimientos de licitación, se estipulaban aportes en concepto de Responsabilidad Social Empresaria para financiar obras de infraestructura para las provincias (2,5% del monto inicial de inversión), se mencionaba un compromiso a establecer una legislación ambiental uniforme entre Nación y provincias (sin mayores definiciones al respecto), y se estipulaban los montos a pagar en concepto de regalías: 12% mensuales sobre la producción en boca de pozo, adicionándose 3% en cada prórroga hasta un máximo de 18% para las siguientes renovaciones. Luego, en cuanto a los períodos de exploración, se incrementaban los cánones en beneficio de las provincias y se establecían plazos acotados para el período de exclusividad, a la par que se diferenciaban y ampliaban los plazos de concesión de yacimientos (25 años para convencionales, 30 para offshore y 35 para no convencionales), otorgando una entidad especial al *shale oil* y *shale gas*, y se permitían prórrogas sucesivas de 10 años.

En síntesis, esta serie de políticas públicas llevadas a cabo por el gobierno nacional en torno a la nueva gestión de YPF se basó en una apuesta por la explotación de los hidrocarburos no convencionales como clave para revertir el grave déficit energético que impactaba en el saldo de divisas (la denominada “restricción externa”), elemento fundamental para continuar con elevados índices de crecimiento económico. Vías alternativas y/o complementarias de buscar al autoabastecimiento energético se podrían haber ensayado por el lado de la demanda en lugar de la oferta, apuntando a cambiar patrones de consumo en pos del ahorro energético<sup>22</sup>, o apostando al desarrollo de energías renovables con miras a una transformación de la matriz energética<sup>23</sup>. Sin embargo, el camino elegido para sostener el modelo de acumulación ante uno de sus flancos más débiles se basó sobre el *boom* de Vaca Muerta y los informes que colocaban a nuestro país en tercer lugar en cuanto a potencial de hidrocarburos no convencionales, buscando emular la experiencia

---

<sup>20</sup> Se puede consultar el texto completo de la norma en la siguiente dirección web:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/237401/norma.htm> [Consultado el 26/06/17]

<sup>21</sup> En torno a estas nuevas concesiones otorgadas al capital privado, y según información suministrada por el Observatorio Petrolero Sur, es sugerente la siguiente afirmación: “no es posible desvincular dichas concesiones de la visita al país del secretario adjunto de Energía de Estados Unidos (Daniel Poneman), quien tras visitar Vaca Muerta y reunirse con el ministro de Planificación Julio de Vido, firmó un acuerdo de cooperación energética. Este acuerdo se suma a una serie de decisiones impulsadas desde el gobierno con el fin de reestablecer vínculos con mercados extranjeros para favorecer el crédito y las inversiones: el convenio YPF-Chevron (agosto de 2013), el acuerdo ante el CIADI (octubre de 2013), el cierre del proceso expropiatorio con Repsol (abril 2014) y el acuerdo con el Club de París (mayo de 2014).” (Elorza, A.; Gambina, A.; Gómez, R.; Roffinelli, G. *¿Fracking para qué?: una aproximación a la explotación de hidrocarburos no convencionales en Vaca Muerta, Argentina*. Buenos Aires: Fundación Investigaciones Sociales y Políticas – FISyP, 2015, p. 44).

<sup>22</sup> “El acuerdo YPF-Chevron: algunas líneas de análisis”, por Ignacio Sabbatella, InfoBAE, 17 de julio de 2013.

<sup>23</sup> “Por qué no es conveniente ni imprescindible el contrato YPF-Chevron”, Enrique Martínez, 23 de julio de 2013, y “No se ha profundizado en el efecto transformador social que tiene la energía renovable”, entrevista realizada por el Observatorio Petrolero Sur al mismo autor el 13 de octubre de 2016.

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 –de países “peligrosos” como Venezuela y los de Medio Oriente- a acercarse al autoabastecimiento, llegando incluso a ubicarse en 2014 como principal productor de hidrocarburos a nivel mundial<sup>24</sup>.

Para desgracia del gobierno nacional, “la guerra por los precios del petróleo” desatada a mediados de 2014 golpeó sobre esta apuesta por los no convencionales, y mirando en retrospectiva desde la actualidad, la nueva YPF terminó empujando sola en pos de revertir las tendencias decrecientes de los distintos segmentos del circuito hidrocarburífero. En efecto, mientras la empresa público-privada experimentó entre 2012 y 2015 fuertes aumentos en la extracción de petróleo y gas (pasando del 35% al 44% y del 23% al 33% de los volúmenes totales a nivel nacional, respectivamente), así como en la refinación de crudo –producto de la mayor utilización de la capacidad instalada- (del 54 al 56% del total refinado), 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 (aumento de un 0,9%)<sup>25</sup>.

#### **“Los otros también juegan”. Rol de los agentes dominantes del circuito hidrocarburífero**

Nos abocaremos ahora a una breve identificación de los agentes económico-sociales que ocupan una posición dominante en el circuito hidrocarburífero, indagando las lógicas de acumulación que sustentan y la escala en que operan, dado que se trata mayormente de grandes empresas transnacionales con el poder para imponer condicionamientos estructurales al Estado nacional. Este aspecto resulta relevante para incorporar al análisis de los resultados obtenidos por la nueva YPF y su apuesta por revertir la “crisis energética”.

En primer lugar, cabe destacar la estructura oligopólica del sector, dado que 7 empresas concentraban alrededor del 85% de la extracción de petróleo (YPF, PAE, Pluspetrol, Sinopec, Petrobras, Chevron y Tecpetrol), 7 empresas (Total, YPF, PAE, Petrobras, Apache, Pluspetrol, Tecpetrol) concentraban aproximadamente el 90% de la extracción gasífera en nuestro país –de un total de entre 60 y 70 empresas para ambos casos-, mientras que 6 empresas explicaban prácticamente la totalidad de la refinación de crudo y elaboración de combustibles (YPF, Shell, Axion –ex Esso-, Oil, Petrobras, Refinor).

Para identificar a los agentes presentados, al analizar el origen de su capital, encontramos que una parte importante de ellos son de carácter transnacional y extranjero, muchos de los cuales se encuentran entre las 20 empresas hidrocarburíferas más grandes del mundo<sup>26</sup>: la empresa de origen británico BP -ex British Petroleum- (controlante del 60% de PAE -Pan American Energy), las gigantes chinas Sinopec y CNOOC (ésta última controla el 20 % de PAE), las de origen estadounidense Chevron y Exxon-Mobil (controlante

---

<sup>24</sup> Hemos analizado en la tesina de Licenciatura en Sociología ya mencionada los debates que existen sobre la veracidad o no de esos datos y proyecciones de las agencias energéticas internacionales, en relación con la denominada “burbuja especulativa” que existe en los mercados de los *commodities* (crecientemente financiarizados), y sus aspectos geopolíticos en el marco de la actual crisis sistémica del capitalismo global.

<sup>25</sup> Datos de elaboración propia, presentados con mayor detalle y análisis en la tesina de Licenciatura en Sociología mencionada, que por cuestiones de extensión no podemos presentar aquí. Ver para profundizar en ello: Bilmes, J. *ob. cit.*, p. 29 y siguientes.

<sup>26</sup> “Las 21 empresas petroleras más grandes del mundo”, en revista *Forbes* México, 20 de marzo de 2015, y “Las 25 petroleras más grandes del planeta, según Forbes”, en *elperiodicodelaenergia.com*, 7 de mayo de 2016.

esta última hasta septiembre de 2012 de Esso, vendida al grupo Bidas), la francesa Total, la angloholandesa Royal Dutch Shell e inclusive la brasileña Petrobras<sup>27</sup>.

Por otro lado, otros agentes del circuito hidrocarburífero son locales según el origen de su capital, como las multinacionales Pluspetrol y Tecpetrol (esta última brazo del poderoso grupo Techint, de la familia Rocca, en el sector), la flamante Oil (brazo petrolero del grupo Indalo, de Cristóbal López), la mitad de Bidas (grupo empresarial de los hermanos Bulgheroni, que posee Axion y el 20% de PAE, luego de vender la mitad de su paquete accionario a la china CNOOC en 2010) y la de menor escala Refinor (cuyo paquete accionario poseía YPF en un 50%, Petrobras en un 28,5% y Pluspetrol en el 21,5%)<sup>28</sup>.

Luego, encontramos que la gran mayoría de los agentes del circuito forman parte de la cúpula empresaria argentina (las 200 empresas de mayor facturación, excluyendo las financieras y agropecuarias): YPF, PAE, Shell, Esso, Petrobras, Tecpetrol, Sinopec, Chevron, Total y Pluspetrol, e inclusive las primeras 6 de ellas se ubican en el “núcleo duro” de la cúpula (las primeras 50 empresas), las cuales controlan aspectos fundamentales del desenvolvimiento de la economía nacional<sup>29</sup>. Esto nos da la pauta del carácter altamente rentable del sector hidrocarburífero, y del poderío económico que detentan estos agentes.

En efecto, se puede apreciar que el rasgo estructural de nuestra economía referido a los altos grados de concentración y extranjerización de las principales empresas que motorizan y dinamizan la actividad económica, se ratifica en el circuito hidrocarburífero. Lo cual implicó, en cuanto a la lógica de acumulación sostenida por los agentes bajo análisis, comportamientos predatorios de sobreexplotación de los yacimientos existentes a la par que mermaban constantemente los volúmenes de extracción y refinación de hidrocarburos, dado que éstos analizan el proceso de acumulación en base a una estrategia global<sup>30</sup>: se trate de las mencionadas empresas transnacionales extranjeras (privadas o semi-estatales) o locales que operan en forma transnacionalizada (como en los casos de Tecpetrol, Pluspetrol, Bidas)<sup>31</sup>.

Las características descritas sobre estos agentes del circuito hidrocarburífero son claves en la configuración de determinadas relaciones de fuerzas sociales en la estructura económico-social argentina, dando cuenta del gran poder económico con que cuentan estos agentes, el cual es 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 a lo largo del transcurso del modelo neodesarrollista, los grandes agentes del sector protestaron contra los niveles de las ‘retenciones’ y el desacople de los precios internos con respecto a los internacionales, ávidos de obtener rentabilidad aún más extraordinarias, en función de las

---

<sup>27</sup> La estadounidense Apache es de menor rango y no figura en el ranking de la revista Forbes. Por otro lado, cabe señalar una consideración acerca de que no es posible, en el marco del actual capitalismo globalizado, asignar linealmente una comunión de intereses entre empresas con determinado origen de su capital y aquel Estado-nación respectivo, dada la deslocalización con respecto a países centrales de origen que conlleva el proceso de transnacionalización del capital. Ello requeriría análisis más profundos.

<sup>28</sup> De Dico, R. *Indicadores Upstream Hidrocarburos de Argentina, Enero de 2014* y *Indicadores Downstream Hidrocarburos de Argentina, Enero de 2014*, documentos de trabajo del Observatorio de la Energía, Tecnología e Infraestructura para el Desarrollo (OETEC) y Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y Técnicas (CLICET). San Carlos de Bariloche. 2014.

<sup>29</sup> Gaggero, A. y Schorr, M. “La cúpula empresaria durante los gobiernos kirchneristas”, en *Realidad económica* N° 297, 2016, pp. 61-92.

<sup>30</sup> Barrera, M. “Beneficios extraordinarios y renta petrolera en el mercado hidrocarburífero argentino”, en *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires), vol. 53, N° 209-210, 2013, pp. 169-194.

<sup>31</sup> No se trata de un comportamiento “mecánico” o inexorable éste, dado que en ello juegan un papel de relevancia las relaciones establecidas entre el Estado y estos agentes económicos, aspecto específico que debe ser analizado pormenorizadamente.

ganancias que proyectaban podían obtener en un escenario de ese tipo. En base a ello fundamentaban los bajos niveles de inversión, a la par del “excesivo intervencionismo estatal” en el sector: 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.

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 en reiteradas ocasiones los factores políticos y geopolíticos juegan un rol relevante, articulándose así las relaciones de fuerzas sociales con las propiamente políticas como también con las internacionales. Los grandes agentes del circuito poseen un “poder de veto” sobre las políticas públicas que buscan incidir en el proceso de acumulación, 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 2011-2012).

Para observar el accionar de ciertos agentes paradigmáticos en cuanto al tipo de comportamientos a los cuales se hacía referencia, basta revisar los casos de Repsol y Shell. La primera, controlante de YPF desde 1999 hasta 2012, ha sido estudiada por un conjunto de investigaciones recientes, las cuales dan cuenta de la estrategia de desinversión programada y fuga de utilidades al exterior que sustentaba la empresa de origen español, en pos de financiar inversiones en otros lugares del mundo considerados estratégicos y transferir gran parte de las ganancias obtenidas a los accionistas<sup>32</sup>. Mientras que la multinacional obtenía de nuestro país el 50% de sus utilidades a nivel mundial, sólo destinaba aquí el 20% de sus inversiones.

La situación se volvió especialmente álgida hacia 2011, el año previo a la expropiación de YPF, al punto que mientras irrumpía el déficit energético –ubicándose en torno a los 3.000 millones de dólares-, las utilidades de Repsol-YPF ascendían a los 16.450 millones de dólares y la repartición de dividendos a US\$ 13.246 millones, en el período 1999-2011<sup>33</sup>. El comportamiento de la multinacional, tal como se sostenía con anterioridad, no respondía solamente a factores económicos sino predominantemente políticos, dado que una serie de medidas sostenidas (desabastecimiento, aumento de precios, importaciones, desinversión) obedecían a una estrategia de golpear sobre las políticas económicas del gobierno kirchnerista, con el objetivo de que éstas fueran modificadas o neutralizadas<sup>34</sup>.

En último lugar, resulta relevante analizar el accionar de Shell Argentina, especialmente a través de su CEO Juan José Aranguren (quien se desempeñó en ese cargo entre 2003 y 2015). Encontramos en ello un comportamiento análogo en ciertos aspectos al desarrollado por Repsol hasta la expropiación de su participación en YPF, originado por factores que no se limitan a lo económico sino que encuentran

---

<sup>32</sup> Serrani, E. "Transformaciones recientes en la industria petrolera argentina: el caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, 1989-2012" en Revista de Gestión Pública, Vol. II, Núm. 1, enero-junio de 2013, pp. 247-280; entre otros.

<sup>33</sup> “Un cambio de paradigma para recuperar YPF”, por Fernando Krakowiak, Página 12, 17 de abril de 2012.

<sup>34</sup> Slovinsky, S. *La recuperación de YPF*. Tesis de grado de Licenciatura en Sociología. Memoria Académica, FaHCE-UNLP. La Plata. 2014.

motivaciones claramente políticas, dando cuenta de una serie de acciones que propendían a una desestabilización económica que erosionara la legitimidad gubernamental, para cambiar sus políticas económicas, o inclusive al gobierno mismo.

Ya en el primer gobierno kirchnerista se habían dado fuertes enfrentamientos con la petrolera de origen angloholandés y su CEO, especialmente en 2005-2007, cuando Shell fue denunciada por “accionar especulativo” y convocado un boicot contra sus productos por el mismo Néstor Kirchner. En el período temporal de nuestro estudio en cuestión se produjo un conflicto importante en enero de 2014, en una coyuntura crecientemente desfavorable para la economía argentina y en donde Aranguren fue denunciado por el Ministro de Economía de realizar una corrida cambiaria (junto con un grupo de bancos), buscando provocar una fuerte devaluación del peso. La maniobra consistió en la compra de 1,5 millones de dólares en concepto de pago de importaciones y remisión de utilidades, a un precio mucho mayor de la cotización oficial del dólar (a 8,70 cuando la cotización se ubicaba en 7,30).

Ese sobreprecio pagado por Shell a través del banco HSBC, evidenciaba según Kicillof una “conducta desestabilizadora”, que “intentaba armar una escalera para llevar el dólar en principio a 9 pesos”<sup>35</sup>. En julio de ese mismo año, la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (PROCELAC) imputó a los directivos de Shell y un conjunto de bancos privados por el “delito contra el orden financiero y económico”, comparando la situación producida a principios de ese año con el “golpe de mercado” que propició la renuncia de Alfonsín a la presidencia de la Nación en 1989<sup>36</sup>.

Se situaba ello en un marco en que una serie de presiones cambiarias desarrolladas entre fines de 2013 y comienzos de 2014 (de la cual el hecho que se mencionaba recién fue un episodio particular, aunque de relevancia), propiciaron una brusca devaluación y suba de la tasa de interés, efectuada por el gobierno nacional con el fin de cortar con la expectativa de una megadevaluación, unificar el mercado de cambios (o al menos achicar la brecha con cotizaciones no oficiales –el dólar “blue”) y revertir la tendencia de apreciación del tipo de cambio real –producto de la inflación creciente<sup>37</sup>.

El rol político del titular de Shell Argentina, por otro lado, resulta claramente observable, habiendo realizado reiteradas declaraciones en contra de la política energética gubernamental y el accionar de determinados funcionarios, lo cual se articulaba con la política comercial de la empresa en cuanto a aumentos persistentes del precio de los combustibles. Aranguren se perfilaba ya como un claro exponente de la dirigencia empresaria argentina, expresando estrategia y conducción<sup>38</sup>.

Con posterioridad a la expropiación de YPF, y ya en el marco de la delicada situación económica de 2013, en noviembre de aquel año Aranguren recibía un importante reconocimiento por parte de más de 200 presidentes de las empresas más importantes del país y “líderes de opinión del mundo empresarial” al ser galardonado como “CEO del año”, en una encuesta organizada por el diario El Cronista, la revista Apertura y

---

<sup>35</sup> “Tenemos las herramientas para hacerle frente”, entrevista realizada a Axel Kicillof por Tomás Lukin y Fernando Krakowiak, Página 12, 26 de enero de 2014, y “Shell y el dólar a 8,70”, por Raúl Dellatorre, Página 12, 28 de enero de 2014.

<sup>36</sup> “Bancos y Shell, en la lupa por la corrida cambiaria”, diario Minuto Uno, 3 de julio de 2014.

<sup>37</sup> CIFRA (Centro de Investigación y Formación de la República Argentina). “Informe de coyuntura”, n° 15, febrero de 2014, Bs. As.

<sup>38</sup> Aronskind, R. “Crisis coyuntural: entre la profundización y el retroceso”. Documentos de coyuntura del Área de Política (IDH-UNGS). 2014.

la consultora PWC<sup>39</sup>. El mismo diario El Cronista editorializaba el hecho, titulando que Aranguren era “el empresario que enseña el camino”, para afirmar luego que a nadie sorprendió la elección, debido a que “el titular de Shell se convirtió en un símbolo personal de la resistencia frente a un Gobierno que hizo de las presiones a los empresarios un método de construcción política”, y concluir en que “su ejemplo es una bocanada de oxígeno para una Argentina que arrastra todavía rastros de autoritarismo y que tiene por delante el demorado desafío del desarrollo”<sup>40</sup>.

Este rol de Aranguren se acentuó durante el período que nos ocupa, dando lugar a su renuncia a la presidencia de Shell en junio de 2015 para integrarse al PRO-Cambiamos como referente energético, y ser designado luego como Ministro de Energía y Minería de la Nación por el flamante gobierno de Macri en diciembre de ese año. Ya en el hecho descripto sobre la corrida cambiaria de enero de 2014, legisladores del PRO habían presentado una declaración de solidaridad hacia el empresario, calificando las acusaciones gubernamentales contra su persona como “un ataque a los derechos humanos fundamentales”, y en reiteradas ocasiones había sido convocado a dar charlas y seminarios por instituciones empresarias de concepción neoliberal como el CEMA, Fundación Libertad y Progreso, FIEL (de la cual integró su directorio). En entrevistas periodísticas y comunicados oficiales de aquellos años llegaba a afirmar que Shell tomaría la determinación de invertir en la Argentina tan sólo en 2015 cuando cambiara el gobierno<sup>41</sup>.

Este accionar del titular de Shell tuvo sus correlatos en la actividad de la transnacional, en forma análoga en ciertos aspectos al comportamiento de Repsol al frente de YPF. A lo largo del modelo neodesarrollista, en el marco de una mayor demanda de combustibles (a una tasa del 10% anual en promedio) producto del crecimiento económico a elevadas tasas, Shell redujo su participación en el mercado, vendió combustibles a precios más caros que sus competidoras y no realizó inversiones importantes, con el fin de maximizar sus rentabilidades ante la “política de precios subsidiados para todos” que le resultaba inaceptable. Y si bien no aumentó el volumen de negocios de la compañía, sí lo hizo la facturación, con 20.000 millones de pesos en 2013 y aproximadamente 25.000 millones en 2014<sup>42</sup>.

En síntesis, hemos buscado observar, mediante el análisis de estos casos, cómo interaccionan las relaciones de fuerzas sociales y las políticas, es decir, las estrategias de los agentes económicos cuyo poder se ancla en su capacidad de incidir en un mercado, limitando y confrontando con el despliegue tanto de un particular modelo de acumulación como de un proyecto político que conduce el Estado. En el doble juego sostenido por estos agentes entre la economía y la política, buscaban contar con condiciones más favorables para reproducir sus lógicas de acumulación y su poderío.

---

<sup>39</sup> “Aranguren es el CEO del año”, diario El Cronista, 8 de noviembre de 2013.

<sup>40</sup> “Aranguren, el empresario que enseña el camino”, por Fernando González, diario El Cronista, 8 de noviembre de 2013.

<sup>41</sup> “Shell en la Argentina: especulación y perjuicio económico”, por Federico Bernal, OETEC, 29 de enero de 2014.

<sup>42</sup> “Juan José Aranguren, el polémico CEO de Shell”, por Andrea Recúpero, revista Veintitrés, 7 de febrero de 2014.

## Reflexiones finales

En último lugar, plantearemos para finalizar este trabajo algunas breves consideraciones en base a los análisis precedentes. En nuestra impresión, se evidencia en general en el último gobierno kirchnerista una concepción que resultó insuficiente (que se quedó “a medio camino” se podría decir) en cuanto a los objetivos que guiaban la expropiación y nueva gestión de YPF, así como en función del proyecto político-económico de gobierno más amplio.

En nuestra lectura, demostraron sus limitaciones tanto el “paradigma mixto” del nuevo formato adoptado para la empresa (que sostenía el carácter de “sociedad anónima” en lugar de la clásica figura de “sociedad del Estado” y apuntaba a una “gestión profesionalizada”), como las políticas de crecientes concesiones a los agentes del circuito hidrocarburífero en búsqueda de sus inversiones. En cuanto al primer punto, ello presentaba restricciones para las políticas económicas a implementar, dada la lógica que implica la figura de sociedad anónima en cuanto a toma de decisiones y fines de la compañía, así como lo postulado en la ley 26.741 en cuanto a la nueva gestión de YPF, “conforme a las prácticas del gobierno corporativo, preservando los intereses de sus accionistas y generando valor para ellos”<sup>43</sup>.

En cuanto a las crecientes concesiones al empresariado, se puede observar que no dio los resultados esperados la continua búsqueda del último gobierno de CFK de reestablecer vínculos con fracciones del capital local e internacional en búsqueda de acompañamiento a las políticas económicas y el sostenimiento del modelo de acumulación, en cuanto a crédito e inversiones<sup>44</sup>. Ello podría situarse, a su vez, en el cambio del discurso y objetivos del proyecto político de gobierno, que pasó de la “profundización del modelo” que se declamaba luego de la victoria aplastante de CFK en las elecciones presidenciales de 2011 a la “sintonía fina” anunciada ante el empeoramiento creciente de las condiciones macroeconómicas, alcanzando apenas entonces a “aguantar el modelo”<sup>45</sup>.

No podemos dejar de asociar este último punto, por otro lado, con la apuesta sostenida desde un primer momento por los gobiernos kirchneristas por constituir una “burguesía nacional” que encabezara el proceso de industrialización y desarrollo nacional, lo cual demostraría su inviabilidad y rotundo fracaso, dado el actual grado de desarrollo del capitalismo global –en caso de que esa apuesta haya sido viable alguna vez en nuestra historia de países periféricos dependientes, lo cual es un debate en sí mismo<sup>46</sup>.

Por último, desarrollar este conjunto de reflexiones y debates encuentran gran relevancia, según entendemos, frente a un eventual proyecto político que desde el gobierno del Estado vuelva a plantearse en un futuro recuperar la apuesta trunca por la industrialización y el desarrollo nacional con inclusión social.

---

<sup>43</sup> Mencionando sintéticamente un aspecto que merece indagaciones más profundas, resulta importante observar, a su vez, el vínculo de Galuccio, nuevo preponderante líder de YPF, con Schlumberger, principal prestadora de servicios hidrocarburíferos global, la cual resultó la principal beneficiaria de las nuevas inversiones ypefeanas en ese rubro en 2012-2015, y ya con la nueva administración del gobierno de Macri y Aranguren-Shell al frente del nuevo Ministerio de Energía, prosiguió su fuerte asociación con YPF.

<sup>44</sup> A la par de ello, se producía la pérdida de apoyos y bases sociales del proyecto político que sostenía el kirchnerismo, ante una coyuntura económica cada vez más delicada y cierta desilusión con el rumbo seguido por el gobierno y sus políticas. Además de toda una serie de factores políticos que incidieron de gran manera en esa pérdida de apoyos políticos y sociales.

<sup>45</sup> Kulfas, M. *Los tres kirchnerismos: una historia de la economía argentina, 2003-2015*. Bs. As: Siglo Veintiuno Editores. 2016.

<sup>46</sup> Varesi, G. *Modelo de acumulación y hegemonía en la Argentina post-convertibilidad, 2002-2008*. Tesis de Doctorado. Doctorado en Ciencias Sociales. Memoria Académica, FaHCE-UNLP. La Plata. 2013; y Gaggero, Schorr y Wainer, *ob. cit.*