

# **Estrategias contrapuestas de integración energética regional: el caso de Argentina en el período 1989-2012.**

Ignacio Sabbatella.

Cita:

Ignacio Sabbatella (2017). *Estrategias contrapuestas de integración energética regional: el caso de Argentina en el período 1989-2012*. XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Montevideo.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-018/1106>



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

**ESTRATEGIAS CONTRAPUESTAS DE INTEGRACIÓN ENERGÉTICA REGIONAL: EL CASO  
DE ARGENTINA EN EL PERÍODO 1989-2012**

**Ignacio Sabbatella**

**ignaciosabbatella@yahoo.com.ar**

**CONICET – Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA)**

**Argentina**



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### RESUMEN

En el marco de la propuesta del grupo de trabajo sobre los modelos de integración regional prevalecientes en América Latina -regionalismo abierto o regionalismo pro mercado versus regionalismo posliberal o regionalismo posthegemónico-, en este trabajo nos proponemos abordar específicamente las estrategias de integración energética que llevó adelante Argentina entre 1989 y 2012. Durante ese período, se implementaron dos estrategias contrapuestas. La primera se desarrolló plenamente a partir de la reforma neoliberal del sector de hidrocarburos hasta la crisis de 2001. Bajo el influjo de la desregulación del mercado interno y externo, la privatización de YPF y la “comoditización” de los hidrocarburos, Argentina se convirtió en el principal exportador de crudo y gas natural de la región. Un veloz desarrollo de la infraestructura transfronteriza y de la firma de acuerdos bilaterales y multilaterales ubicó a Argentina, de manera inédita, en el rol de proveedor de energía fósil de Chile, Brasil y Uruguay.

Sin embargo, pocos años después, ese rol se revirtió. La reactivación económica posterior a la crisis determinó un rápido crecimiento de la demanda de energía que coincidió con una sostenida caída de la producción local de crudo (desde 1999) y de gas (desde 2005) que obligaron progresivamente a abandonar el rol de exportador a cambio de un rol de importador de gas y combustibles, provenientes de Bolivia y Venezuela, respectivamente. A lo largo de esta segunda etapa, también se firmaron acuerdos bilaterales y multilaterales y se amplió la infraestructura existente.

El objetivo de la ponencia es comparar ambas estrategias de integración energética a partir de los siguientes elementos: objetivos de los acuerdos bilaterales y multilaterales firmados, bienes energéticos intercambiados, infraestructura emplazada, marco regulatorio implementado, organismos creados, impulso privado o estatal, régimen de acumulación de capital y asignación simbólica de los hidrocarburos predominante por parte de los actores involucrados.

A tal fin, la metodología a implementar se basa en la investigación documental (Valles 1997), por medio de la recolección, sistematización y análisis de datos secundarios. Por un lado, estadísticas oficiales del Ministerio de Energía y Minería de la Nación (MINEM), del Instituto Argentino del



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Petróleo y Gas (IAPG) y del Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) para evaluar la dinámica de la producción de hidrocarburos y del comercio exterior. Por el otro, acuerdos y tratados internacionales en materia de hidrocarburos y derivados, complementado con el análisis del material periodístico para evaluar aspectos cualitativos de ambas etapas.

### **ABSTRACT**

Within the framework of the proposal of the working group on the models of regional integration prevailing in Latin America - open regionalism or pro-market regionalism versus post-liberal regionalism or post-hegemonic regionalism - in this paper we propose to specifically address the energy integration strategies carried out by Argentina between 1989 and 2012. During that period, two opposed strategies were implemented. The first was fully developed from the neoliberal reform of the hydrocarbon sector until the crisis of 2001. Under the influence of the deregulation of the internal and external markets, the privatization of YPF and the "commoditization" of hydrocarbons, Argentina became the main exporter of crude oil and natural gas in the region. Rapid development of the cross-border infrastructure and the signing of bilateral and multilateral agreements placed Argentina, in an unprecedented way, in the role of fossil energy supplier of Chile, Brazil and Uruguay.

However, a few years later, that role was reversed. The economic reactivation after the crisis determined a rapid growth of the demand of energy that coincided with a sustained fall of the local production of crude oil (since 1999) and gas (since 2005) that forced progressively to abandon the role of exporter in exchange of a role of importer of gas and fuels, from Bolivia and Venezuela, respectively. Throughout this second stage, bilateral and multilateral agreements were also signed and the existing infrastructure expanded.

The objective of the paper is to compare both energy integration strategies based on the following elements: objectives of the bilateral and multilateral agreements signed, energy goods exchanged, infrastructure deployed, regulatory framework implemented, bodies created, private or state impulse,



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

accumulation regime capital and symbolic allocation of hydrocarbons predominant by the actors involved.

To this end, the methodology to be implemented is based on documentary research (Valles 1997), through the collection, systematization and analysis of secondary data. On the one hand, official statistics from the Ministry of Energy and Mining of the Nation (MINEM), the Argentine Institute of Petroleum and Gas (IAPG) and the National Regulatory Entity of Gas (ENARGAS) to assess the dynamics of hydrocarbon production and foreign trade. On the other, international agreements and treaties on hydrocarbons and derivatives, complemented by the analysis of the journalistic material to evaluate qualitative aspects of both stages.

**Palabras clave**

Integración regional – hidrocarburos – Argentina

**Keywords**

Regional integration – hydrocarbons - Argentina



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### **I. Introducción**

En este trabajo nos proponemos abordar las estrategias de integración energética regional que llevó adelante Argentina entre 1989 y 2012. Durante ese período, se implementaron dos estrategias contrapuestas. La primera se desarrolló plenamente a partir de la reforma neoliberal del sector de hidrocarburos hasta la crisis de 2001. Bajo el influjo de la desregulación del mercado interno y externo, la privatización de YPF y la “comoditización” de los hidrocarburos, Argentina se convirtió en el principal exportador de crudo y gas natural de la región. Un veloz desarrollo de la infraestructura transfronteriza y de la firma de acuerdos bilaterales y multilaterales ubicó a Argentina, de manera inédita, en el rol de proveedor de energía fósil de Chile, Brasil y Uruguay.

Sin embargo, pocos años después, ese rol se revirtió. La reactivación económica posterior a la crisis determinó un rápido crecimiento de la demanda de energía que coincidió con una sostenida caída de la producción local de crudo (desde 1999) y de gas (desde 2005) que obligaron progresivamente a abandonar el rol de exportador a cambio de un rol de importador de gas y combustibles, provenientes de Bolivia y Venezuela, respectivamente. A lo largo de esta segunda etapa, también se firmaron acuerdos bilaterales y multilaterales y se amplió la infraestructura existente.

El objetivo de la ponencia es comparar ambas estrategias de integración energética a partir de los resultados alcanzados durante el proceso de investigación de posdoctorado. Para ello se retomaron las conclusiones parciales obtenidas en trabajos anteriores (Sabbatella 2015, 2017 y 2018).



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

## **II. Marco teórico/marco conceptual**

El marco teórico de investigación se nutre de diversas corrientes teóricas con el fin de abordar la compleja relación sociedad-naturaleza, en abstracto, y la relación capitalismo-naturaleza, en particular: el marxismo ecológico, la ecología política, la teoría gramsciana, la teoría de la regulación francesa y los trabajos de la economía heterodoxa argentina (sobre todo, el Área de Economía y Tecnología de Flacso Argentina) para entender los ciclos económico-políticos a escala nacional.

Desde nuestra perspectiva, existe una correspondencia no automática entre el establecimiento de un bloque hegemónico, que remite a un régimen de acumulación y una forma de Estado particular, con la difusión de una ideología o representación hegemónica sobre la apropiación social de la naturaleza. Esta relación no siempre se presenta de manera transparente y monolítica, sino que frecuentemente se encuentra en tensión con otras valoraciones pertenecientes a sectores que disputan la hegemonía político-económica. A continuación, se definirán estas categorías con mayor precisión.

Independientemente de las condiciones históricas, el acto de apropiación de la naturaleza que inicia el metabolismo social contiene dos dimensiones recíprocamente condicionadas: una apropiación material, tangible o “dura”, en la cual los hombres se apropian y transforman ecosistemas para satisfacer sus necesidades y deseos, y otra apropiación simbólica, intangible o “suave”, en la cual se articulan con el mundo natural por medio de las creencias, el conocimiento, la percepción, la estética, la imaginación y/o la intuición (Toledo, 2008). Precisamente, la ecología política no solo estudia la dimensión material de la apropiación de la naturaleza, sino también su dimensión simbólica y conflictiva (Martínez Alier, 2004; Palacio 2006).

En el contexto de la expansión capitalista a nivel global, el marxismo ecológico plantea que existe una tendencia creciente hacia la apropiación privada y mercantilización de la naturaleza (O'Connor, 2001; Sabbatella & Tagliavini, 2011). Sin embargo, siguiendo los aportes de la ecología política, a nivel local pueden coexistir conflictivamente distintas formas ideológicas y simbólicas sobre el uso



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

de los bienes y servicios que provee el mundo natural, donde una de ellas se vuelve hegemónica o dominante de acuerdo con la correlación de fuerzas vigente. Esto se debe a la existencia de distintas fracciones de capital con intereses contrapuestos y a la movilización de los sectores populares, que también disputan las modalidades de apropiación (Sabbatella, 2014).

En términos gramscianos, la hegemonía de un sector o clase social supone el dominio económico, político y social a través del poder del Estado, al mismo tiempo que la dirección ideológica y cultural del resto de la sociedad (Gramsci, 1986 y 2001). La hegemonía toma cuerpo en un determinado régimen de acumulación a escala nacional y en una forma de Estado determinada, siguiendo los aportes de la teoría de la regulación francesa.

La categoría régimen o patrón de acumulación de capital designa el “conjunto de regularidades que aseguran una progresión general y relativamente coherente de la acumulación del capital” (Boyer, 2016: 80).

Las formas del Estado son compromisos institucionalizados que crean reglas y regularidades en los gastos e ingresos públicos (Boyer, 2016). La intervención del Estado y la relación entre esfera pública y privada configuran, a su vez, una forma de adhesión al régimen internacional, es decir, las modalidades de inserción del Estado-nación en la economía internacional (Boyer, 2016). Denominaremos estrategia de integración al conjunto de decisiones y acciones implementadas por el Estado para establecer una determinada forma de inserción regional.

Al mismo tiempo, el régimen de acumulación y la forma de Estado condicionan parcialmente los dispositivos institucionales sectoriales, en cuanto a la organización técnica y social de la producción y las normas legales que regulan su funcionamiento (Boyer, 2016). En el caso del dispositivo sectorial energético su forma puede variar, con distintos matices y arreglos normativos, entre el monopolio estatal de la explotación en toda la cadena o, por el contrario, la cesión parcial o total de su manejo al sector privado.

Por otra parte, la integración energética se define como un “proceso de interconexión estratégica de las redes de energía en corredores internacionales, que permite, bajo un marco normativo común y servicios adecuados, su circulación ágil y eficiente”. A su vez, la integración física, operativa y comercial en el ámbito energético de la región, permite “aprovechar más las sinergias, la





## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

infraestructura y los recursos disponibles y, de esta manera, beneficiar a mayores sectores de la población” (Ruiz-Caro, 2010: 9).

Durante la década del noventa, las iniciativas regionales se enmarcaron en la restructuración neoliberal de las economías latinoamericanas en función de la liberalización comercial unilateral y multilateral, a diferencia de las estrategias de integración anteriores caracterizadas por el proteccionismo y la intervención estatal en pos del desarrollo industrial endógeno. En contraposición a este “viejo regionalismo” desenvuelto en la posguerra, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) denominó “nuevo regionalismo” a las iniciativas de la última década del siglo XX (BID, 2002).

A su vez, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) acuñó el término “regionalismo abierto” para caracterizar la estrategia de integración en curso, en los primeros años de la década del noventa. La CEPAL identificaba dos caminos por los cuales estaba avanzando la integración regional. Por un lado, la integración impulsada por políticas, es decir, la integración formal que habitualmente se alcanza a través de acuerdos intergubernamentales y que se refuerza por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región. En la subregión, el acuerdo de integración más importante fue el Mercosur. Por otro lado, la integración “de hecho”, impulsada por las empresas en el marco de la transnacionalización de sus inversiones y de la producción y, al mismo tiempo, favorecida por la liberalización comercial unilateral.

En ese sentido, la CEPAL denominaba “regionalismo abierto” “al proceso que surge al conciliar ambos fenómenos: la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general” (CEPAL, 1994).

En cambio, los procesos de integración forjados en la década siguiente han dado lugar a términos como “regionalismo post-liberal” (Sanahuja, 2008) o “regionalismo post-hegemónico” (Riggirozzi y Tussie, 2012). Para Sanahuja, el “regionalismo post-liberal” emerge a partir del agotamiento del regionalismo abierto predominante en la década del noventa y de propuestas que buscan trascenderlo. Es una etapa de transición caracterizada por la primacía de la agenda política y el retorno de la “agenda de desarrollo”, un mayor papel de los actores estatales, un énfasis mayor en la



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

agenda “positiva” de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales. Las expresiones más importantes de este tipo de regionalismo -la Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)- no pueden ser consideradas iniciativas de integración en el sentido clásico del término ya que coexisten con los acuerdos “sur-norte” y el decantamiento de algunos países hacia estrategias radiales (hub and spoke) basada en acuerdos de libre comercio con terceros (Sanahuja, 2008: 24).

Teniendo en cuenta los términos mencionados, en este trabajo se denominará “neoliberal” a la estrategia de integración que llevó adelante Argentina durante la primera etapa y “posneoliberal” a la estrategia impulsada durante la segunda etapa.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### **III. Metodología**

Se implementó la estrategia de la investigación documental (Valles, 1997). El proceso de investigación se orientó hacia la recolección, sistematización y análisis de fuentes documentales y estadísticas, con el fin de abordar un proceso histórico de carácter económico-político. Se utilizaron dos tipos de documentos. Por un lado, documentos numéricos (estadísticos) del Ministerio de Energía y Minería de la Nación (MINEM), del Instituto Argentino del Petróleo y Gas (IAPG) y del Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) con el fin de analizar la dinámica sectorial a partir de la elaboración de los datos de extracción y de comercio exterior de hidrocarburos. Por otro lado, documentos no numéricos o literarios: los acuerdos internacionales bilaterales y multilaterales firmados por Argentina en materia de hidrocarburos, atendiendo especialmente al rol del Estado y su relación con el sector privado.

Con el fin de comparar ambas estrategias de integración energética se tuvieron en cuenta los siguientes elementos: objetivos de los acuerdos bilaterales y multilaterales firmados, bienes energéticos intercambiados, infraestructura emplazada, marco regulatorio implementado, organismos creados, iniciativa privado o estatal y empresas intervinientes. Asimismo, señalaremos los principales problemas u obstáculos que enfrentó cada estrategia de integración.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### IV. Análisis y discusión de datos

Hasta fines de la década del 80 gran parte de la explotación de hidrocarburos había permanecido bajo el control estatal a través de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales Sociedad del Estado (YPF), pese a cierta apertura hacia la participación del capital privado en algunos pasajes de la historia petrolera argentina. Bajo el predominio social de la ideología del nacionalismo petrolero<sup>1</sup>, el petróleo y el gas eran considerados recursos estratégicos. Su apropiación material y simbólica estaba dirigida fundamentalmente a abastecer el desarrollo del régimen de industrialización por sustitución de importaciones (ISI)<sup>2</sup>, el cual a su vez configuraba una forma de Estado benefactor/empresario.

La articulación entre la ISI, el Estado benefactor y la asignación estratégica de los hidrocarburos tuvo su auge, aunque con distintas oscilaciones, entre 1946, cuando comenzó la primera presidencia de Juan Domingo Perón, y 1976, cuando el golpe de Estado cívico-militar interrumpió abruptamente la ISI y desarticuló su base social por medio del terrorismo de Estado.

La hegemonía del capital financiero a nivel mundial y la apertura instrumentada a partir de 1976 configuraron un nuevo patrón de acumulación basado en la valorización financiera<sup>3</sup> a escala nacional.

---

<sup>1</sup> El nacionalismo petrolero atravesaba a sectores políticos, intelectuales, sindicales y militares y tenía como pilares la “industrialización, la autosuficiencia económica, la hostilidad al capital extranjero y fundamentalmente la necesidad de dar al Estado un papel activo como promotor de la empresa pública” (Favaro & Morinelli, 1991: 69).

<sup>2</sup> Los rasgos comunes de la ISI, al menos en los países de mayores dimensiones de la región, fueron un fuerte peso del Estado como orientador del proceso y agente productivo; un control público de los flujos financieros orientado a apoyar el proceso de industrialización, y una estrecha articulación entre la expansión de la capacidad productiva y el consumo interno (Basualdo & Arceo, 2006).

<sup>3</sup> La valorización financiera se define como “un proceso en el cual las fracciones del capital dominante contrajeron deuda externa para luego realizar con esos recursos colocaciones en activos financieros en el mercado interno (títulos, bonos, depósitos, etc.) para valorizarlos a partir de la existencia de un diferencial positivo entre la tasa de interés interna e internacional y posteriormente fugarlos al exterior” (Basualdo, 2006, p. 130).



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Sin embargo, no fue hasta el triunfo de Carlos Menem, en las elecciones presidenciales de 1989, que se asentaron las bases para la hegemonía neoliberal y la constitución de un nuevo bloque de poder. El extenso programa de privatizaciones que condujo el gobierno de Menem trajo consigo el apoyo de la comunidad de negocios, confluyendo los intereses de los acreedores externos y sus representantes institucionales —fundamentalmente el Banco Mundial y el FMI— y de los grandes grupos económicos locales nacionales y extranjeros (Azpiazu & Basualdo, 2004). En términos de Harvey (2007), el aparato estatal adoptó la forma de Estado neoliberal, cuya misión fundamental era facilitar las condiciones para la acumulación de capital por parte tanto del capital extranjero como del doméstico. En ese marco se inscribe la reforma estructural del sector de hidrocarburos.

Bajo los preceptos neoliberales, la reforma del sector se erigió sobre tres pilares: a) desregulación y apertura del mercado; b) fragmentación y privatización de YPF y de Gas del Estado, y c) transformación simbólica y normativa de los hidrocarburos en *commodities*, es decir, en productos indiferenciados destinados a la exportación cuyos precios se fijan internacionalmente. Este esquema facilitó la estrategia de los operadores privados cuyas inversiones se volcaron al aumento de la extracción en los yacimientos descubiertos por la ex empresa estatal YPF, en detrimento de la inversión de riesgo en áreas poco o nada exploradas.

De este modo, se produjeron crecientes excedentes de hidrocarburos con relación al mercado interno, que encontraron en el mercado regional la mejor salida. Los países limítrofes son en gran parte importadores de los mismos y además el gas solo podía exportarse vía terrestre dadas las condiciones tecnológicas de la época. La integración energética se materializó a través del emplazamiento de un oleoducto con destino a Chile, que complementaba su transporte vía terrestre o marítima hacia allí y hacia otros países de la región, y una decena de gasoductos de exportación (7 dirigidos a Chile, dos a Uruguay y uno a Brasil)<sup>4</sup>. Tanto la construcción de los ductos como los contratos entre vendedores y compradores se realizó por parte de operadores mayormente privados. Los Estados se limitaron a garantizar las condiciones generales para el intercambio comercial. No

---

<sup>4</sup> Algunos datos para tener una dimensión de los volúmenes exportados. Entre 1994 y 2001, Argentina exportó a los países del Cono Sur (Chile, Brasil, Uruguay y Paraguay) más de 537 millones de barriles de crudo, casi el 70% del total vendido al exterior en ese período. Entre 1997 (año de puesta en funcionamiento del primer gasoducto) y 2004 (año pico de exportación) se exportaron 35 mil millones de m<sup>3</sup> de gas natural por medio de los 10 gasoductos, casi el 10% de la extracción total del mismo período.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

se crearon organismos de seguimiento de los compromisos asumidos y tampoco mecanismos de anticipación de situaciones de riesgo de suministro (Bertero 2007).

Primó una integración “de hecho” porque el motor de esta fue el interés privado por monetizar las reservas de hidrocarburos lo más rápido posible. Complementariamente sobrevino una integración impulsada por políticas en la cual el Gobierno argentino suscribió los acuerdos necesarios con los países limítrofes para garantizar el intercambio comercial de gas por gasoductos. La armonía de intereses entre Estado neoliberal y capital petrolero facilitó la inserción regional del país como proveedor de hidrocarburos en función de un régimen de acumulación que prescindía de los mismos como recursos estratégicos para el abastecimiento interno (Sabbatella, 2018).

En diciembre de 2001, la crisis económica, social, política e institucional alcanzó su máxima expresión con la renuncia de Fernando De la Rúa y el paso fugaz de tres presidentes interinos. El agotamiento de la valorización financiera y de la paridad cambiaria se tradujo en una crisis orgánica del régimen de acumulación neoliberal. Pese a que la salida devaluatoria favoreció a los grupos económicos locales en detrimento de las empresas privatizadas y capitales extranjeros (Basualdo, 2011), durante los gobiernos kirchneristas no se constituyó una nueva relación hegemónica. Por el contrario, la crisis abrió una etapa de intensas pujas de poder entre las distintas fracciones del capital, los sectores populares y el Estado que se intensificó a partir de 2008 con el “conflicto del campo”. Existieron rasgos de un régimen de acumulación más emparentado con el sector productivo y de un Estado más activo en la economía y con mayores márgenes de autonomía respecto a las fracciones de capital dominantes, que desde el oficialismo denominaron “modelo de crecimiento con inclusión social” y que algunos autores califican de “neodesarrollista”, pero no supuso una reedición de la ISI, dado el carácter concentrado y extranjerizado de la estructura económica (Basualdo 2011). Aquí denominamos a esta etapa como “posneoliberal” dada la indefinición de los elementos mencionados<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Según Sader (2009: 183) “el término posneoliberalismo es descriptivo y designa procesos nuevos, que son una reacción a las profundas transformaciones represivas introducidas por el neoliberalismo, pero todavía no han definido un formato permanente (...) No caracteriza una etapa histórica específica, diferente del capitalismo y del socialismo, sino una nueva configuración de las relaciones de poder entre las clases sociales, que promueve la formación de un nuevo bloque social dirigente de procesos históricos sui generis, en condiciones mucho más favorables a las fuerzas populares, cuyo destino será decidido por una dinámica concreta de construcción de Estados posneoliberales”. Si bien Sader se



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

En el sector petrolero, hasta la expropiación de YPF en 2012 prevaleció una política estatal ambivalente, signada entre la continuidad del modelo privatista y la ruptura hacia un esquema con mayor intervención estatal. Las medidas de emergencia implementadas durante 2002 se afianzaron y generaron tensiones con el sector privado. Se aplicaron derechos de exportación (retenciones), primero sobre el crudo y luego sobre el gas natural, cuyas respectivas alícuotas se incrementaron progresivamente y se consagraron como una de las principales políticas petroleras con el triple fin de captar una mayor parte de la renta petrolera, desacoplar los precios internos de la cotización internacional del barril y desalentar las exportaciones (Mansilla y Perrone, 2010). También se establecieron restricciones a la exportación de crudo y de gas natural en función del abastecimiento interno.

Estas medidas tenían lugar en un contexto de fuerte reactivación económica –con un crecimiento a tasas anuales del 7% a partir de 2003- y, en consecuencia, de expansión del consumo de energía, que coincidió con un período de retroceso sostenido de la extracción de hidrocarburos. Desde 2005 en adelante la producción de gas declinó ininterrumpidamente y aunque el estudio de sus causas excede el espacio de este trabajo, podemos decir que se conjugaron diversos factores. Por un lado, una débil actividad exploratoria combinada con una sobreexplotación de yacimientos maduros arrojó sendas caídas de la productividad y del horizonte de vida de las reservas (Barrera, 2012). Por otro lado, la presión del capital petrolero en el escenario posneoliberal por recuperar sus privilegios: dolarización del precio interno, libertad de exportación y eliminación de retenciones (Sabbatella, 2017).

Bajo estas condiciones, se puso en crisis el rol exportador de hidrocarburos. El gobierno argentino no podía seguir garantizando el abastecimiento interno en simultáneo con los compromisos de exportación asumidos por los operadores privados. Las restricciones implementadas a la exportación de gas natural provocaron tensiones diplomáticas con Chile y, por lo tanto, la integración hidrocarburífera bajo su forma neoliberal entró en crisis.

Ante el faltante en el mercado interno, el gobierno argentino debió recurrir a la importación

---

refiere enfáticamente a los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, aquí se considera que se trata de un término apropiado para describir la actual coyuntura argentina.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

creciente de gas natural, cuyo principal vendedor fue Bolivia en un principio<sup>6</sup>, y de combustibles líquidos, fundamentalmente desde Venezuela, país que facilitó las condiciones de financiamiento<sup>7</sup>. Dada la herencia privatizadora, el Estado no contaba con una petrolera propia y por eso el gobierno decidió la creación de la empresa Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA) a través de la Ley N° 25.943 de 2004. Se le adjudicó una amplia gama de funciones a la empresa: desde operar todos los eslabones de la explotación de hidrocarburos hasta la totalidad de las actividades referidas a la energía eléctrica. Sin embargo, ENARSA no tuvo una incidencia importante en el mercado energético, aunque una de las funciones concretas que asumió fue la ejecución de acuerdos internacionales con otros países.

Durante el período, existió una proliferación de iniciativas energéticas multilaterales cuyo principal impulsor fue el gobierno venezolano bajo la presidencia de Hugo Chávez, con el fin de promover un orden multipolar, el rechazo al neoliberalismo y la difusión de las ideas bolivarianas. Un elemento fundamental de la estrategia de cooperación regional del gobierno de Chávez fue el desarrollo de una “diplomacia petrolera”, mediante programas de venta de crudo y combustibles a precios reducidos y en condiciones especiales de pago (Briceño Ruiz, 2010: 110). Con todo, estas iniciativas prácticamente no se han materializado. El histórico diferendo limítrofe de Perú y Bolivia con Chile; las diferencias entre Brasil y Venezuela en cuanto a los proyectos regionales, en general, y energéticos, en particular; el lento progreso de la actividad gasífera en Venezuela; y la falta de financiamiento para el desarrollo del transporte e industrialización de los hidrocarburos, entre otros factores, han obstaculizado la concreción de las iniciativas multilaterales. Una excepción es el Consejo Energético de Suramérica que se creó en 2007 y quedó bajo la órbita de UNASUR con un ambicioso mandato para delinear la integración energética regional pero que por diversos motivos

---

<sup>6</sup> Entre 2004 y 2012, Argentina importó desde Bolivia 18 mil millones de m<sup>3</sup> de gas natural, aproximadamente el 4% del consumo interno en ese período. Los problemas internos de Bolivia dificultaron la entrega de los volúmenes pactados y no fue hasta la normalización de su producción interna y la inauguración del Gasoducto de Integración Juana Azurduy (GIJA) en 2011 que se incrementaron sustancialmente. Por esa razón, a partir de 2008 Argentina debió recurrir a la importación adicional de cargamentos de gas natural licuado (GNL) vía marítima para cubrir su demanda interna, que al ser más costoso contribuyó decisivamente en el déficit comercial posterior.

<sup>7</sup> A diferencia de la relación con Bolivia, en este caso no es posible analizar cuantitativamente el intercambio entre ambos países ya que no existen estadísticas oficiales de las importaciones de combustibles venezolanos. Esto se debe, en principio, a que los combustibles no provenían directamente de ese país, sino que PDVSA se encargaba de comprar los cargamentos en otros países (por ejemplo, Rusia) y luego los derivaba a la Argentina.





**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

no desarrolló (Sabbatella, 2015).

A nivel interno, la creciente importación de gas y combustibles producto del desequilibrio entre la expansión de la demanda energética y la declinación de la actividad hidrocarburífera generó a partir de 2011 un importante déficit comercial del sector energético -es decir, un monto mayor de dólares erogados en la importación de energía que los ingresados por la exportación de la misma- que contribuyó a la reaparición de la restricción externa, problema estructural de la economía argentina, que se define como “la incapacidad para generar o procurarse de modo permanente y sostenido las divisas necesarias para financiar el acceso a las importaciones de bienes intermedios y de capital requeridos por el proceso productivo” (Porta y Fernández Bugna, 2011). De este modo, el dispositivo sectorial energético sumó tensiones al esquema macroeconómico que derivaron, entre otros factores, en la sanción de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera en 2012 y con ella en la recuperación del control estatal de YPF, que inauguraron una nueva etapa dentro de la historia petrolera argentina.

Dados los límites de espacio, se sintetizan a continuación las principales características de cada una de las estrategias adoptadas por Argentina entre 1989 y 2012, cuyas similitudes serán retomadas en las conclusiones:

<b>Argentina: Estrategias de integración energética</b>		
	<b>Neoliberal</b>	<b>Posneoliberal</b>
<b>Período</b>	1989-2001	2003-2012
<b>Bloque hegemónico</b>	Si	No
<b>Régimen de acumulación</b>	Valorización financiera	Modelo de crecimiento con inclusión social o Neodesarrollista
<b>Forma de Estado</b>	Neoliberal	Recuperación de márgenes de autonomía respecto a las fracciones de capital dominantes
<b>Dispositivo sectorial</b>	Desregulación del mercado y privatización de YPF y de Gas del Estado	Creación de ENARSA. Introducción de retenciones y restricciones a la exportación
<b>Concepción de los hidrocarburos</b>	Commodities	Límites al proceso de comoditización
<b>Perfil comercial</b>	Exportador	Importador



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

<b>Bienes energéticos intercambiados</b>	Crudo y gas natural	Gas natural y combustibles
<b>Mercados de destino/origen</b>	Chile, Brasil, Uruguay y Paraguay	Bolivia y Venezuela
<b>Motores</b>	Colocación de los excedentes generados con respecto al mercado interno. Aprovechamiento del gas barato para generación eléctrica e industria en mercados limítrofes.	Desfasaje entre crecimiento de la demanda y caída de la oferta. Diplomacia petrolera venezolana
<b>Acuerdos bilaterales</b>	Acuerdo de Abastecimiento de Gas Natural Argentino a Uruguay (1991); Protocolo Nº 2 del Acuerdo de Complementación Económica Nº 16 entre Chile y Argentina y Protocolo Adicional Nº 15 (1995); Protocolo de Intenciones entre Argentina y Brasil sobre Integración en Materia Energética (1996)	Declaración conjunta de Argentina y Bolivia sobre integración energética entre ambos Estados (2003) y 10 acuerdos más; Declaración de los Presidentes adoptada en el Manifiesto de Buenos Aires entre Argentina y Venezuela (2003) y 15 acuerdos más.
<b>Acuerdos multilaterales</b>	Memorándum de Entendimiento Relativo a los Intercambios Gasíferos e Integración Gasífera entre los Estados Partes del Mercosur (1999)	PETROSUR, PETROAMERICA, Anillo energético (Red de Gasoductos del Sur), Gran Gasoducto del Sur, OPPEGASUR y Consejo Energético de Suramérica
<b>Iniciativa</b>	Privada	Estatal
<b>Objetivos</b>	Liberalización del comercio de gas natural. Las garantías otorgadas por los gobiernos se limitaron a la no imposición de obstáculos para la obtención de las autorizaciones, licencias o permisos necesarios para el desarrollo de los proyectos, en los términos previstos por las leyes nacionales	Con Bolivia: Compra de gas natural; Industrialización: planta separadora; Proyectos de exploración y explotación conjuntos. Con Venezuela: Compra de gasoil y fueloil; Transferencia tecnológica; Proyectos conjuntos de exploración, explotación, refinación y comercialización (incluyendo planta de GNL).
<b>Infraestructura emplazada</b>	1 oleoducto y 10 gasoductos de exportación	Gasoducto de Integración Juana Azurduy (GI-JA)
<b>Marco regulatorio implementado</b>	Legislación interna de cada país (prioridad de abastecimiento interno). Ninguno de los acuerdos creó un régimen regulatorio común para las operaciones de compraventa o transporte internacional	Bilateral: Compromisos directos y vinculantes asumidos por los Estados a través de sus empresas
<b>Organismos creados</b>	Subgrupo Nº 9 del MERCOSUR	Consejo Energético de Suramérica en el ámbito de UNASUR



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

<b>Empresas intervinientes</b>	Productores: YPF SA (REPSOL YPF), PAE, TOTAL, ENAP. Transportistas: TGN, TransCanadá, CMS Energy, Endesa. Importadores: ENAP, Methanex, Santiago Metrogas, GENER, ANCAP.	ENARSA, YPFB, PDVSA, Petrobras y ANCAP
<b>Modalidad de inserción</b>	Regionalismo abierto con predominio de integración "de hecho". Agenda negativa	Regionalismo postliberal: agenda política, desarrollo. Agenda positiva
<b>Problemas</b>	Sobreexplotación del recurso. Inexistencia de alertas, organismos de seguimiento ni mecanismos de resolución de conflictos	Incumplimientos por parte de Bolivia; baja factibilidad de los proyectos multilaterales, diferendos limítrofes; las diferencias entre Brasil y Venezuela; lento progreso de la actividad gasífera en Venezuela; y falta de financiamiento. Restricción externa



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### V. Conclusiones

En el cuadro comparativo se observan marcadas diferencias estructurales, políticas y sectoriales entre las estrategias de integración energética neoliberal y posneoliberal que implementó Argentina entre 1989 y 2012. Entre ambas estrategias media la crisis de 2001, cuya dimensión histórica señaló la ruptura del bloque hegemónico que sostenía la valorización financiera y la forma de Estado neoliberal. Pero también media la crisis del perfil exportador de hidrocarburos que en el caso del gas se materializó en 2004 y que tuvo origen en el fuerte crecimiento de la demanda en el marco de la reactivación productiva y en la declinación de la oferta interna.

Con todo, se destacan dos puntos en común entre ambas estrategias:

- 1) Los organismos multilaterales creados no han tenido incidencia dentro del esquema energético regional.

Los asuntos energéticos en el Mercosur se tratan en el Subgrupo de Trabajo 9, pero las normativas legales de integración energética no han registrado avances en cuanto a la incorporación de dispositivos para la solución de controversias ni para normar situaciones de crisis (Ruiz-Caro, 2010), y se evidencia la inexistencia de un cuadro institucional multilateral para reglamentar y coordinar los procesos de integración en el sector energético (Ceia & Gonçalves Ribeiro 2016).

Mientras que el Consejo Energético de Suramérica, integrado por los Ministros de Energía de cada país, se le fijó como meta la presentación de una propuesta de lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana, del Plan de Acción y del Tratado Energético de Suramérica. Sin embargo, no se lograron avances sustanciales en esos objetivos debido a las dificultades a nivel doméstico y a nivel externo que enfrentaron los Estados parte (Sabbatella 2015).

- 2) Problemas de distinta naturaleza pusieron en cuestionamiento la sustentabilidad de largo plazo de ambas estrategias de integración.



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

La estrategia neoliberal que colocó a Argentina como proveedor de petróleo y gas en la región no era sustentable en el largo plazo dada la limitada dotación de reservas comprobadas. Por lo tanto, la sobreexplotación de los yacimientos existentes y la subexploración de nuevas áreas por parte de las petroleras privadas provocaron una profunda caída del horizonte de reservas que, más allá de los cambios introducidos en el esquema sectorial tras la crisis de 2001, imposibilitó el cumplimiento simultáneo de los compromisos de exportación y el resguardo del abastecimiento interno.

En ese sentido, la estrategia posneoliberal quedó condicionada por el faltante de producción local para cubrir la demanda interna y la integración bilateral con Bolivia y Venezuela estuvo signada más por la urgencia que por la planificación. La creciente dependencia del gas y combustibles importados contribuyó al recrudecimiento de la restricción externa que, sumado a otros factores, impulsaron al gobierno argentino a reorientar su política energética hacia el logro del autoabastecimiento o, al menos, hacia la sustitución de importaciones mediante la recuperación del control de YPF y el aliento a la producción interna.



XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

## VI. Bibliografía

Azpiazu, D., & Basualdo, E. (2004). *Las privatizaciones en la Argentina. Génesis, desarrollo y principales impactos estructurales*. Buenos Aires: FLACSO.

Basualdo, E. (2011). “Sistema político y modelo de acumulación. Tres ensayos sobre la Argentina actual”, Editorial Cara o Ceca, Buenos Aires.

BID (2002). *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América latina*. Buenos Aires: BID.

Boyer, R. (2016). *La economía política de los capitalismos*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Moreno.

Briceño Ruiz, J. (2010). La UNASUR: ¿*continuum* o un nuevo inicio del regionalismo sudamericano. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, N° 8, pp. 103-121.

Ceia, E., & Gonçalves Ribeiro, W. (2016). Modelos jurídicos e institucionales de integración energética: Unión Europea y Mercosur en perspectiva comparada. En N. J. de Castro & R. Rosental (Orgs). *Integración y seguridad eléctrica en América Latina* (pp. 39-65). Rio de Janeiro: Oficina de Libros.

CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL.

Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Ediciones Akal.

Lambertini, G. (2017). Los convenios bilaterales que soportan las interconexiones energéticas en América del Sur. *Revista ENERLAC*, vol. 1, N° 1, pp. 126-145. Publicado en: <http://biblioteca.olade.org/opac-tmpl/Documentos/hm000676.pdf> (acceso 22/11/17).

Martínez Alier, J. (2004). *El ecologismo de los pobres: conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria/FLACSO.

Mansilla, D. y Perrone, G. (2010). *Energía en Argentina. Evolución reciente, actualidad y perspectivas*. Documento Técnico N° 1, Centro de Estudios Económicos y Monitoreo de las Políticas Públicas (CEMoP). Buenos Aires: Fundación Madres de Plaza de Mayo.



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

- O'Connor, J. (2001). *Causas naturales. Ensayos de marxismo ecológico*. México: Siglo XXI editores.
- Palacio, G. (2006). Breve guía de introducción a la Ecología Política (Ecopol): orígenes, inspiradores, aportes y temas de actualidad. *Revista Gestión y Ambiente*, 3, 143-156.
- Porta, F. y Fernández Bugna, C. (2011). Continuidades y cambios en el desarrollo productivo argentino 1990-2010. UNQ – Centro REDES, Buenos Aires.
- Ruiz-Caro, A. (2010). *Puntos de conflicto de la cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Sabbatella, I. (2018). Neoliberalismo e integración “de hecho” en el Cono Sur: Argentina como exportadora de hidrocarburos. *Revista Desafíos*, en prensa.
- Sabbatella, I. (2017). Integración hidrocarburífera de la Argentina con la región: herencias, urgencias y cooperación en el escenario posneoliberal. En prensa.
- Sabbatella, I. (2015). “Integración petrolera y gasífera en Suramérica: buenas intenciones, pocos avances”. En Karg J. M. y Lewit A. (coordinadores), *Del No al ALCA a UNASUR: Diez años después de Mar del Plata*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Sabbatella, I. (2014). Neoliberalismo y naturaleza: la “comoditización” de los hidrocarburos en Argentina (1989-2001). *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, (22), 101-116.
- Sabbatella, I., & Tagliavini, D. (2011). Marxismo ecológico: elementos fundamentales para la crítica de la economía-política-ecológica. *Revista Herramienta*, 47, 175-189.
- Sader, E. (2009). *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda Latinoamericana*. Buenos Aires: Siglo XXI-Clacso coediciones.
- Sanahuja, J. A. (2008). Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post liberal’. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe. En L. Martínez, L. Peña & M. Vazquez (Eds). *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009* (pp. 11-54). Buenos Aires: CRIES.
- Toledo, V. (2008). Metabolismos rurales: hacia una teoría económico-ecológica de la apropiación de la naturaleza. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, (7), 1-26.
- Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica*



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

*profesional.* Madrid: Síntesis.