

“Ley 26.471 de nacionalización de los Hidrocarburos: Cambios y continuidades”.

Liliana Soledad Cerretani.

Cita:

Liliana Soledad Cerretani (2019). *“Ley 26.471 de nacionalización de los Hidrocarburos: Cambios y continuidades”*. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-023/99>

Eje 2: Economía, trabajo. **Mesa 25:** Carácter social y político de los procesos económicos: Argentina entre el ciclo de gobiernos kirchneristas y la administración de Cambiemos en perspectiva regional.

Título: “Ley N° 26.741/12 de Nacionalización de los Hidrocarburos, cambios y continuidades”.

Liliana Soledad Cerretani. Facultad de Ciencias Sociales, U.B.A. solcerretani@hotmail.com.ar

Palabras clave: Política hidrocarburífera, Ley N° 26.741, OFEPHI, Estado Nacional, renta petrolera.

Resumen:

Este estudio surgió a partir de la identificación de la relevancia sociológica que porta la problemática energética, dado su carácter estratégico para el funcionamiento del sistema de producción, en especial en el contexto actual signado por las repercusiones macroeconómicas de la puja internacional por las reservas existentes. Es posible constatar que la problemática energética carece de una planificación estratégica y estructural, y se constituye en una restricción para la economía en su conjunto.

Por ello, el objetivo general que orientó el trabajo fue contribuir al conocimiento de la Política Hidrocarburífera Nacional y sus cambios históricos, en particular de la Ley N°26.741 de Nacionalización de los Hidrocarburos, pues fue un objetivo específico precisar el carácter social del proceso de expropiación del 51% de las acciones de YPF S.A. y de reapropiación por el Estado Nacional y los Estados Provinciales miembros de la OFEPHI, así como repensar el mismo a partir de las modificaciones políticas asociadas a la transición entre los gobiernos kirchnerista y macrista.

Para ello se procedió al análisis documental de los antecedentes y textos jurídico-políticos y teóricos, confirmando a través del mismo la intervención del Estado en la distribución de la renta hidrocarburífera y su apropiación por clases y fracciones, mediante la oscilación entre formas de propiedad pública o privada, por un lado, y nacional o provincial, por otro; y corroborando que la normativa mencionada no constituye una nacionalización, sino una reprivatización, en tanto no altera las condiciones de propiedad - sociedad.

Introducción:

Nuestro trabajo es continuación de una incipiente trayectoria de investigación iniciada con la realización de tesis de licenciatura, y continuada a través de la indagación personal y la redacción, publicación y exposición de varias ponencias sobre la cuestión hidrocarburífera y energética nacional, en los Congresos XI de Sociología de UBA y II de Sociología de UNCuyo (Cerretani, 2015, 2014), y de la reciente postulación a una beca doctoral de un proyecto en relación con la temática propuesta.

El presente escrito surgió de la necesidad de responder los interrogantes planteados por la complejidad de la configuración de la matriz energética nacional, que se ha evidenciado insuficiente para proporcionar autoabastecimiento energético nacional, en las condiciones de expansión de la demanda interna y externa vigentes desde la salida del régimen de convertibilidad. La finalidad que persigue es

avanzar en el conocimiento de la situación energética nacional y las explicaciones y estrategias a ella ofrecidas por diferentes actores y sectores sociales, así como identificar los intereses sectoriales que se perfilan detrás de los modelos energéticos y productivos en pugna.

El propósito general que orientó el trabajo fue contribuir al conocimiento de la Política Hidrocarburífera Nacional y sus cambios, pues interesa dilucidar el carácter social del proceso de expropiación del 51% de las acciones de YPF S.A. y reapropiación por el Estado Nacional, considerado como una inflexión -se verá de qué tipo- dentro del conjunto de la Política Hidrocarburífera Nacional, desde 1976. Se pretende analizar la modificación que sobre el régimen de sociedad y de propiedad instituye la Ley N° 26.741 de “Nacionalización de los Hidrocarburos” de 2012, y cotejar con lo que se ha identificado como su presunta antinomia: la Ley N° 24.145 de “Federalización de Hidrocarburos” de 1992. Se procura identificar a los actores sociales, entendidos como representantes de clases y fracciones de clase, que participan en este sector de la producción social, en cuanto a origen, magnitud, actividad, así como, precisar sus estrategias de definición de los mecanismos de distribución y de apropiación de la renta, sus alianzas y enfrentamientos.

Para realizar estos objetivos, en la primera parte, realizamos un relevamiento bibliográfico sobre los antecedentes de explicación teórica respecto a la cuestión de los mecanismos de generación y distribución de la renta del suelo en general, y del subsuelo en particular, como modalidad de excedente económico asociada a la actividad minera y petrolera, así como en relación con las determinaciones que esta configuración supone en las condiciones específicas de acumulación en el ámbito nacional. En la segunda parte, procedimos al análisis documental de los antecedentes jurídico-políticos que, cristalizando las pujas por la apropiación económica, han reglamentado la forma de propiedad sobre los recursos hidrocarburíferos de nuestro territorio. En la tercera parte, indagamos respecto de la repercusión de la Ley de Autoabastecimiento de Hidrocarburos N° 26.741 en la configuración de fuerzas al interior del sector y en su gravitación en el sistema económico en su conjunto, en tanto ámbito nacional de acumulación y valorización, y caracterizamos sus formas jurídicamente regladas de participación en la distribución del excedente.

Antecedentes teóricos:

Partimos de la concepción clásica de la renta como rendimiento desigual, con tendencia decreciente, que surge de la explotación de condiciones naturales diferenciales (Ricardo, 1985; Marx, T.3, 2002), y cuya apropiación tiene por condición de posibilidad que el terrateniente retire sus tierras de producción para demostrar al capital su monopolio sobre ellas. Esto deriva en dos determinaciones concretas: la primera, referida a la diferencia cualitativa entre los terratenientes agrarios y los terratenientes mineros en lo que respecta a la relativa independencia individual o solidaridad grupal para retirar sus tierras de producción y reservarlas para otro ciclo productivo; la segunda, la contradicción entre: la determinación de la clase social terrateniente -resultante de la unidad mundial

de la acumulación de capital- y la fragmentación de la misma en clases terratenientes nacionales -que expresa la limitación de la unidad de clase en la competencia internacional y la potencialidad de su superación a través de la solidaridad en el mercado mundial- (Iñigo Carrera, 2007). Reiteraremos la relación de competencia existente entre el capital propietario de la tierra y el capital arrendatario de la misma (Marx, 2002; Dachevsky, 2013), que, además de ser expresión de la relación competitiva general entre las diferentes fracciones del capital, es manifestación del falso valor social constituido por la renta diferencial en tanto apropiación de plusvalía por los terratenientes que resta a la potencia de acumulación del capital social total (Iñigo Carrera, 2007).

Entendemos que este proceso se produce de forma análoga más allá de la forma pública o privada del régimen de propiedad de la tierra. La estatización de la tierra puede aparecer como una necesidad impulsada por la propia clase capitalista, resultado de la contradicción general entre ella y la clase de terratenientes privados (Marx, 2009; Dachevsky, 2013). De hecho, la apropiación de una porción de esa renta por otros sujetos sociales puede constituirse en una condición para la reproducción de la clase social terrateniente, cuando lo que está en cuestión es la propiedad privada misma sobre la tierra, e incluso cuando la tierra sea de propiedad privada dentro del ámbito nacional el Estado puede obligar a los terratenientes a ceder una porción de la renta que obtienen mediante su acción solidaria como clase social; nuevamente, el límite último a la apropiación de la renta por sujetos sociales distintos de los terratenientes es la propiedad privada general de los medios de producción (Iñigo Carrera, 2007).

En este aspecto consideramos la conceptualización postulada por Mommer (1989) de la libre propiedad estatal para la libre disposición del capital arrendatario, y su consideración de los alcances de la legislación respecto de la tributación de renta y de la fijación de condiciones para el otorgamiento de concesiones de exploración y/o explotación. Compartimos con Dachevsky (2013) que la aparición de la propiedad estatal de la tierra no supone en sí una resolución inmediata de la contradicción general inmanente entre capitalista y rentista, en este caso el Estado, que asume la personificación de la tierra, además que ejerce la representación del capital social que realiza su acumulación en el espacio nacional -mediante sus funciones de protección del capital nacional total y de su expansión en el mercado capitalista mundial- (Alvater, 1977; Iñigo Carrera, 2008). Por el contrario, puede presentarse la propiedad estatal como atributo del capital que opera al interior del ámbito nacional, a través de su transformación de una libre propiedad estatal en una propiedad estatal nacional, y su reivindicación de la propiedad estatal que produce una renta internacional del suelo disponible para la apropiación por el capital arrendatario, frente a la propiedad privada que implica renta del suelo para el terrateniente propietario. (Mommer, 1989); en oposición a la propiedad estatal liberada al capital privado, puede transformarse en propiedad nacional, como modalidad de propiedad estatal que reafirma la presión rentística (Dachevsky, 2013).

En Argentina, el análisis de la capacidad de valorización del capital industrial conduce, nuevamente, a la cuestión de la renta diferencial que escapa a la apropiación por los propietarios de la tierra, a través de la redistribución de la renta entre distintos actores y sectores sociales por la mediación de las políticas del Estado nacional, principalmente mediante tres tipos de instrumentos: fiscal-tributarios, cambiarios, y de control de precios (Iñigo Carrera, 2007; Tavilla, 2019).

De aquí la caracterización de la estructura económica argentina como simultáneamente capitalista y dependiente: primero, el monopolio de la tierra determinó el surgimiento de la renta como una categoría económica significativa; segundo, la expansión rentística suplantó a la acumulación capitalista como motor de desarrollo en la economía nacional (Laclau, 1969).

En el desarrollo histórico argentino, la renta de la tierra ha desempeñado un papel prioritario, promoviendo profusos debates respecto a la naturaleza del mismo y a su efecto sobre la magnitud y las formas del proceso nacional de acumulación de capital. Sin embargo, son escasos los estudios que realizan una medición sistemática de la renta de la tierra, de la evolución de cada porción de la misma, y de los cursos de su apropiación por los distintos sujetos sociales (Iñigo Carrera, 2007).

Entendemos que el análisis de una sociedad concreta remite al estudio de sus formas de generación, apropiación y distribución del excedente económico, y que la forma predominante de extracción del excedente responderá al modo de producción dominante y a las relaciones de dominación entre las distintas clases y fracciones (Peralta Ramos, 2007). Por esto, consideramos como unidad de análisis las relaciones de fuerza entre las distintas clases sociales y fracciones de clase, desde 1976, que repercuten en su respectiva participación en la apropiación del excedente económico expresado en la renta de la tierra, específicamente la hidrocarburífera. Nuestra pretensión es contribuir al conocimiento de la Política Hidrocarburífera Nacional y avanzar en la comprensión de un proceso complejo, con múltiples determinaciones respecto a las relaciones de producción, valorización, apropiación, concentración, centralización y extranjerización del capital, en el ámbito nacional e internacional de acumulación, y a las relaciones de dominación entre clases y fracciones de clase que se organizan en torno a él, en tanto excedente económico y objetivo primero de la producción social en su conjunto (Marx, 2002; Cerretani, 2015).

El antagonismo entre el propietario de la tierra y el propietario del capital instituye un tipo de relación inevitable de la acumulación capitalista; sin embargo, la forma de propiedad privada de la tierra se constituye en una creciente traba para la acumulación (Marx; 2009). Varios estudios expresan lo dicho respecto de la acumulación del capital petrolero (Mommer, 1989; Dachevsky 2013). Además, la industria petrolera posee la particularidad específica de que la propiedad de la tierra está escindida entre propiedad del suelo y propiedad del subsuelo (Dachevsky; 2013). Asimismo, si bien la acumulación de capital constituye un proceso mundial, se desenvuelve tomando la forma de una confluencia de espacios nacionales que aparecen como unidades íntegras del capital social a pesar de

no ser más que fragmentos en competencia de un mismo capital social (Iñigo Carrera, 2008). Por lo tanto, aun bajo dominio estatal, la propiedad de los yacimientos queda acotada a un espacio nacional de acumulación, cuyos capitales deben entrar en competencia en el mercado mundial con capitales de otros espacios nacionales. Por eso, un régimen de propiedad estatal, requiere analizar el impacto de los mecanismos de formación de renta en el desempeño del sector petrolero (Dachevsky, 2013).

Antecedentes socio-económicos y jurídico-políticos:

Los recursos hidrocarburíferos han sido atravesados históricamente por dos cuestiones neurálgicas: el carácter nacional o provincial/federal de su propiedad y el carácter público o privado de la misma (Cerretani, 2015). Reseñaremos los antecedentes jurídico-políticos que han regulado estos aspectos.

La Constitución Nacional (1853) encargó al Congreso el dictado del Código de Minería, Ley N° 1.919 (1886), que prescribió la propiedad privada de la Nación o las provincias sobre ellas. En 1910, la Ley N° 7059 autorizó al Poder Ejecutivo a realizar una zona de reserva y a concesionar su explotación mediante una licitación pública, y Roque Sáenz Peña creó por decreto la Dirección General de Explotación del Petróleo. En 1922, durante la presidencia de Yrigoyen, se creó la Dirección de Yacimientos Petrolíferos Fiscales y se fundó así el monopolio estatal sobre los hidrocarburos a través de YPF. Desde 1927, Yrigoyen promovió la nacionalización de los hidrocarburos con dos proyectos de ley, rechazados por la oposición que pugnaba por su provincialización; el presidente radical fue derrocado en 1930 por el primer Golpe de Estado en el país, instigado por las compañías petroleras extranjeras, opuestas a su proyecto de nacionalización de los hidrocarburos (Cerretani, 2015).

El primer paso hacia la subordinación de YPF se plasmó en 1932, con la sanción de la Ley Orgánica de YPF N° 11.668, que la ubicó en las mismas condiciones que las empresas privadas que operaban en el sector, sobre las cuales le negó cualquier función controladora, e instituyó, de esta manera, la libre comercialización del petróleo y sus derivados (Bernal, 2007). El segundo paso fue en 1935, la sanción de la Ley N° 12.161 de Régimen Jurídico del Petróleo, incorporada al Código de Minería, que ratificó el dominio privado (no público) de la Nación o las provincias sobre los hidrocarburos, cuya explotación podían realizar a través de una empresa pública (YPF) o de una empresa mixta, de asociación entre el capital público y el capital privado (Hidalgo, 2007), y así habilitó la penetración del capital privado en la producción hidrocarburífera (Cerretani, 2015).

En 1943, el único gobierno de facto exclusivamente militar, por decreto Ley N° 12.648, creó la Dirección Nacional de Energía, en carácter de entidad autárquica facultada para la regulación de la exploración, explotación, producción, distribución y consumición de “todo el combustible existente y la energía, cualquiera fuera su fuente u origen, debiendo asegurar las reservas necesarias para los fines de utilidad nacional.” (Hidalgo, 2007). Y, a través del Decreto N° 22.389, incorporó a tal Dirección Nacional de Energía, en carácter de entidad autárquica dependiente, la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, bajo la conducción de un Directorio presidido por las Fuerzas

Armadas y avalado por el Poder Legislativo a través del Senado. En 1944, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto N° 835817, mediante el cual extendió por diez años la reserva estipulada en 1934 para que la Dirección de YPF continuara con la exploración y explotación oficial en todo el territorio nacional y suspendiera la asignación de permisos de exploración y concesiones de explotación de hidrocarburos, tendencia conocida como nacionalismo petrolero (Cerretani, 2015).

Durante la primera presidencia de Perón, se sancionó la Reforma Constitucional de 1949 que reivindicó la nacionalización propuesta por Yrigoyen, pues prescribió la federalización de las fuentes de energía. En 1955, un Golpe de Estado Militar depuso al gobierno peronista, anuló la Reforma Constitucional de 1949, aunque preservó la federalización hidrocarburífera que había establecido, y convocó en 1957 una nueva Reforma Constitucional, que proscribió al Peronismo. El eje central de la Reforma Constitucional de 1949 y la causa de su derogación a través de la Reforma Constitucional de 1957 radican en el art. N° 40 de la primera, que reglamentaba: la intervención de la economía y la monopolización de ciertas actividades, como facultad inalienable del Estado nacional; el monopolio estatal sobre el comercio exterior, como función irrenunciable del Estado; la propiedad inalienable de la Nación sobre minas y fuentes de energía; la prestación de servicios públicos, como obligación irrenunciable del Estado; la regulación de los procesos y precios de expropiación e indemnización de empresas de servicios públicos. En 1955, se quebró el consenso alrededor de la propiedad estatal y nacional sobre los recursos energéticos (Cerretani, 2015).

En 1958, la Ley de Hidrocarburos N° 14.773, ratificó, a contramano de la provincialización que definía el antiguo Código de Minería, la federalización de los hidrocarburos. En 1967, la dictadura de Onganía, dictó la Ley de Hidrocarburos N° 17.319, que estableció la propiedad inalienable e imprescriptible del Estado Nacional sobre los yacimientos –y los productos extraídos de los mismos–, y reconoció al Poder Ejecutivo Nacional la facultad de definir las políticas de exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de los hidrocarburos, con el doble objetivo de satisfacer la demanda interna y mantener el nivel de reservas (Cerretani, 2015). A esta le precedió la Ley de Sociedades Comerciales N° 17.318 –procedente de la Ley N° 12.161, que transformó las empresas estatales en sociedades mixtas, de capitales públicos y privados.

Durante la tercera presidencia de Perón, se dictó también la nacionalización de la comercialización, a través del Decreto N°632 de 1974, suspendido en mayo de 1977 por el Decreto N° 1.535, y derogado en 1979 por el Decreto N° 2568; de este modo, la Dictadura Cívico Militar revirtió la nacionalización de las bocas de comercialización (Cerretani, 2015). Además, a través del proceso de privatización periférica, traspasó capital estatal al capital privado, amplió la expansión del capital privado en el mercado hidrocarburífero argentino, aumentó su concentración, y amplió su participación en la apropiación de renta a través del mecanismo de nivelación del precio nacional con el internacional, a través del Decreto N° 2.227, en 1980 (Barrera, 2012; Cerretani, 2015).

La política hidrocarburífera del gobierno de Alfonsín puede sintetizarse en una serie de planes de inversión: 1) Plan Houston, Decreto N° 1.443/1985; 2) Plan Comodoro Rivadavia, 1987; 3) Plan Huergo; 4) Plan Olivos I, Decreto N° 3.870/1984, Decreto N° 5, Decreto N° 145/1985, Decreto N° 1.758/1986 y Decreto N° 631/1987. 5) Petroplan, 1988, ideado por el presidente de la Cámara Nacional de la Industria del Petróleo y de la empresa Shell, Daniel Montamat, y organizado en tres ejes: 1) conformación de uniones transitorias de empresas –UTE´s- en áreas marginales; 2) constitución de alianzas entre YPF S.E., en su carácter de capital público, y el capital privado en las áreas centrales; 3) desregulación del mercado y libre disponibilidad de los hidrocarburos extraídos. Así, las fracciones del capital que participaban en la valorización del mercado de hidrocarburos legitimaron la reestructuración del mismo, mediante su desregulación, liberalización, concentración, centralización, extranjerización y privatización (Cerretani, 2015).

El gobierno de Menem, apoyado en el Consenso de Washington, articuló los intereses de los sectores dominantes detrás de la desregulación y la dolarización del mercado, y la privatización del Estado (Cerretani, 2015), mediante la sanción de la Ley de Convertibilidad N° 23.928 –que estableció la paridad cambiaria entre el peso y el dólar-, de la Ley de Reforma del Estado N° 23.696 –que facultó al Poder Ejecutivo Nacional a proceder a la privatización de la totalidad de las empresas del Estado, incluida YPF-, y de la Ley de Emergencia Económica N° 23.697 –que liberalizó la entrada de inversión extranjera, suspendió los regímenes de promoción industrial y minera, y sujetó el pago de regalías petrolíferas y gasíferas al precio internacional-, medidas que representaron una transformación radical de la concepción de los hidrocarburos de recursos estratégicos a simples mercancías o commodities (Barrera, 2012), es decir, su mercantilización.

En relación con el sector hidrocarburífero en particular: 1) Decreto N° 1.055 de 1989, habilitó la concesión de áreas secundarias o marginales y la asociación en áreas primarias o centrales, otorgando la libre disponibilidad sobre el petróleo extraído y la libertad en la fijación del precio del mismo; 2) Decreto N° 1.212 de 1989, profundizó la fragmentación de YPF a través de la reconversión de contratos de explotación en concesiones y flexibilizó el límite antimonopolización; 3) Decreto N° 1.589 de 1989, consolidó la desregulación del mercado a través de la eliminación de aranceles y derechos de exportación, permitiendo la libre disponibilidad del 70% de las divisas generadas en la comercialización nacional o internacional del petróleo y de sus derivados; 4) Decreto N° 2.778 de 1990, habilitó la etapa final del proceso de fragmentación de YPF, presentado en el “Plan de Transformación Global”, que cambió su carácter de Sociedad del Estado a Sociedad Anónima. 5) Decreto N° 2.408 de 1991, fijó el cronograma de privatización del sector y recapitalizó la deuda externa. Estos decretos del Poder Ejecutivo posibilitaron la reestructuración del sector hidrocarburífero e iniciaron el proceso de fragmentación de la petrolera estatal (Cerretani, 2015).

En el proceso de fragmentación de YPF, la Ley N° 24.145 de Federalización de los Hidrocarburos de 1992, transfirió el dominio público de los yacimientos de hidrocarburos del Estado Nacional a los Estados Provinciales en cuyos territorios se encontrasen; la Ley de Transformación Empresarial y Privatización del Capital de YPF Sociedad Anónima, reemplazó con esta figura jurídica la anterior forma de Sociedad del Estado; la Ley de Privatización de Activos y Acciones e YPF S.A., declaró “sujeto a privatización” al Capital Social de YPF S.A. y estableció que el Estado Nacional y las Provincias deberían proceder a una liquidación conjunta (Cerretani, 2015).

La Reforma Constitucional de 1994, avanzó en la provincialización de los yacimientos al incorporar al artículo N° 124 un segundo párrafo: “*Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio*”; el proceso se completó, en 1995, con la sanción de la Ley N° 24.474 de Hidrocarburos y la modificación de la Ley N° 24.145, que autorizó al Estado Nacional a reducir su participación a una única acción de YPF (Cerretani, 2015).

Coincidimos con Hidalgo en que la provincialización de los hidrocarburos, estipulada por la Reforma Constitucional de 1994, implicó una alteración regresiva en la correlación de fuerzas en detrimento del Estado Nacional, en tanto: 1) la Nación cedió el control de los hidrocarburos, 2) el capital privado, en consecuencia, negoció con las provincias que representan unidades políticas más débiles y unidades económicas de capital público menos concentradas, 3) la distribución nacional y provincial no es proporcional a las necesidades ni a las capacidades provinciales y nacionales, 4) la distribución de la renta resultó en la apropiación de la renta hidrocarburífera por las provincias y de la renta agrícola por la Nación, vía impuestos de retención a la exportación (Cerretani, 2015).

A partir de la desregulación y privatización del mercado petrolero, se consolidó una estructura sectorial caracterizada por elevados índices de extranjerización, concentración, centralización e integración vertical del capital privado en detrimento del capital público, específicamente de YPF que previamente a la privatización era la única empresa integrada. El proceso de fragmentación del capital público de YPF S.E., y de privatización y transformación en S.A., respondió a la puja por la apropiación de los recursos del Estado y por la participación en la renta petrolera entre las fracciones de clase que integraban el bloque de poder vigente desde 1976: el capital concentrado local, nacional e internacional, y el capital financiero internacional (Cerretani, 2015).

En 2002, Duhalde, fue electo por la Asamblea Legislativa para completar el mandato de De La Rúa. Entre las medidas económicas de su gobierno, impulsadas por el Fondo Monetario Internacional y otros organismos financieros internacionales, se cuentan: devaluación de la moneda nacional en un 30%, fin de la Ley de Convertibilidad; pesificación forzada de los depósitos bancarios en moneda extranjera, confiscación sideral de valor; y medidas de contención social y asistencia estatal. En suma, una redefinición de las condiciones nacionales de acumulación. Néstor Kirchner, asumió la presidencia en mayo de 2003. La desregulación y privatización del sector incidieron en la evolución

de los niveles de explotación de los recursos naturales hidrocarburíferos, pero, en paralelo al incremento de la explotación, no aumentó la inversión en exploración para incorporar nuevos yacimientos, lo que disminuyó drásticamente el nivel reservas, comprometiendo la estabilidad energética de la Nación y la autonomía económica y política que a ella se asocia.

Interesan las continuidades y discontinuidades entre el régimen de Convertibilidad y el de Post-convertibilidad, que presenta algunas rupturas con el modelo de acumulación de valorización financiera vigente entre 1976 y 2001, aunque muestra rasgos asociados a su consolidación: creciente concentración económica y centralización del capital con una acelerada extranjerización.

La explotación de los recursos naturales exhibe rasgos de continuidad: 1) promulgación de legislación favorable a la consolidación de un patrón de crecimiento económico sostenido sobre ventajas comparativas estáticas, mediante la participación en la apropiación de la renta hidrocarburífera; 2) orientación de la producción hidrocarburífera hacia la exportación, con participación destacada en la misma; 3) consolidación de una fracción social en la función de proveedor de divisas para el conjunto del sistema económico y consiguiente afirmación de su posición hegemónica y de su poder de decisión política; 4) transnacionalización del sector; 5) traslación de la posición de decisión y dominación política fuera del ámbito nacional de acumulación; 6) consolidación de una estructura productiva ecológica y económicamente extractiva y socialmente regresiva, que refuerza los grupos sociales dominantes y expulsa los grupos sociales más débiles (Cerretani, 2015); 7) concentración del capital que opera en el mercado hidrocarburífero, que alcanza el grado de oligopolización, en tanto cinco empresas (Repsol-YPF, Pan American Energy, Petrobras, Chevron San Jorge y Tecpetrol), todas de capitales extranjeros, concentran el 80% del mercado (Ortíz y Schorr, 2007).

Estas tendencias fueron profundizadas por la política energética de la Post-convertibilidad, en sus cuatro ejes: 1) Participación parcial en la captación de la renta hidrocarburífera, mediante la fijación de retenciones a la exportación –estimulada por la devaluación monetaria- en 2002 y su reconversión en 2004 en retenciones progresivas sobre el precio del petróleo (Barneix, 2012). 2) Creación de ENARSA S.A., por Ley N° 25.943 (2004), con participación accionaria mayoritaria (80%) del Estado nacional y los Estados provinciales, pero no como Sociedad del Estado, sino como Sociedad Anónima abierta al mercado, con participación de empresas privadas, principalmente YPF-Repsol y Petrobras, potenciando aún más su predominio en el sector. 3) Aprobación de la Ley de Promoción Petrolera (2006), que, como su semejante la Ley de Promoción Minera, implicaba la exención impositiva y la ampliación de las áreas de exploración; 4) creación de Programas de Promoción sectorial “Petróleo Plus” y “Refinación Plus” (2008), destinados a la reversión de la tendencia decreciente de la producción (Ortíz y Schorr, 2007; Cerretani, 2015).

Ley N° 26741 de Soberanía Hidrocarburífera: Respuestas y repercusiones:

A partir del reconocimiento del carácter estructural de la crisis energética, en 2012, el gobierno kirchnerista procedió a una reformulación de la política energética, en general, e hidrocarburífera, en particular, con una estrategia de concentración de recursos en YPF para su administración desde el Poder Ejecutivo Nacional, instrumentando para ello: 1) Decretos N°530 y N°557 de Intervención de YPF S.A.; 2) Ley N° 26.741 de Soberanía Hidrocarburífera y expropiación del 51% de sus acciones; 3) Decreto N°751 de Suspensión de los Beneficios Impositivos y Aduaneros; 4) Decreto N°1.277 de Anulación de los Decretos de Desregulación; 5) Resolución N°130 de Creación del Fondo Fiduciario de Hidrocarburos, administrado y controlado por el BCRA y destinado a la financiación de las empresas con mayoría estatal en la composición de su capital: ENARSA e YPF (y los capitales privados que estaban en asociación con ambas, que accedían así a su financiación). El Estado Nacional posee dos recursos jurídicos y políticos para intervenir en el mercado de hidrocarburos: 1) definición de su carácter de recursos estratégicos, que faculta al gobierno nacional a dictar el Código de Minería y a reglamentar la política federal en materia de energía en general y de hidrocarburos en particular; 2) definición de la provisión de energía como servicio público, que faculta al Gobierno Nacional para la intervención en dicho mercado, con facultad exclusiva para la legislación y regulación de su comercialización internacional (Cerretani, 2015).

El Poder Ejecutivo Nacional, por Decreto 529, decretó la Intervención de YPF y envió el Proyecto de Ley de Soberanía Hidrocarburífera de la República Argentina, aprobado por el Poder Legislativo el 25/04/12 y promulgado como Ley N° 26.741, a través del decreto 660 el 03/05/12: “Yacimientos Petrolíferos Fiscales - Declarase de Interés Público Nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos. Créase el Consejo Federal de Hidrocarburos. Declarase de Utilidad Pública y sujeto a expropiación el 51% del patrimonio de YPF S.A. y Repsol YPF Gas S.A.”

Aquí no se introduce modificación alguna sobre la forma de propiedad sobre los recursos, lo que se incorpora es la declaración de “interés público nacional” y “objetivo prioritario” de la República Argentina y de sus poderes soberanos, respecto a la consecución del abastecimiento de hidrocarburos, y de realización de las obligaciones de exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de esos hidrocarburos, necesarias para tal objetivo.

En relación con la expropiación, el primer interrogante que se despejó fue referido a la forma social concreta que asumió la “Soberanía Nacional sobre los Hidrocarburos”:

Primero, no se modifica el carácter de la sociedad, es decir, no recupera su carácter de Sociedad del Estado, sino que seguirá operando como Sociedad Anónima y, en tanto tal, reglada no por el Derecho Público sino por el Derecho Privado, específicamente, por la Ley N° 19.550 de Sociedades Comerciales, según el artículo N° 15 del Capítulo III “De la Continuidad Jurídica y la Gestión de YPF S.A.” de la Ley N° 26.741. Funcionará bajo la razón social de YPF S.A, con una distribución accionaria de 51% en poder de capitales públicos (porcentaje repartido entre el Estado Nacional, con

una mayoría de 51%, y los Estados Provinciales de la OFEPHI, con una minoría de 49%) y de 49% en propiedad de capitales privados, incluido Repsol con una posición aún predominante. Hasta aquí, sólo se restablecen las premisas establecidas por la Ley N° 24.145, sancionada en 1992.

En efecto, la Ley N° 26.741 no constituye un programa de estatización, opuesto al proyecto de privatización arriba citado, pues no reformuló ninguno de los aspectos por éste instaurados: no revirtió la Transformación Empresaria de YPF de S.E. a S.A, ni derogó la Privatización del Capital de YPF S.A.; sólo expropió un porcentaje mayoritario de una de las empresas accionistas, revirtiendo así, parcialmente, la Privatización de Activos y Acciones de YPF S.A.

Segundo, cabe dilucidar si es un proyecto de nacionalización, contrario al proyecto de federalización antes referido, y un proyecto de recuperación, a contramano de la enajenación que éste supuso: no se registra ninguna referencia en el texto de la ley a proceso alguno de nacionalización o estatización – desmentido, además, por los funcionarios involucrados-. La Ley N° 26.741(2012) no recupera para el Estado Nacional el dominio originario sobre los recursos hidrocarbúferos y energéticos que la Ley N° 24.145 (1992) delegara en los Estados Provinciales, y lo confirmara la Ley N° 26.197 (2007). La Ley N° 26.741 de la Soberanía Hidrocarbúfera de la República Argentina no porta la denominación ni la intención de nacionalización y de estatización –sólo presenta una expropiación parcial con indemnización- de los hidrocarburos y/o de YPF S.A., en el sentido en que sí lo hace, respecto a su objetivo de federalización y provincialización, la Ley N° 24.145 de Federalización de Hidrocarburos, Transformación Empresaria y Privatización del Capital Social, y de Activos y Acciones, de YPF S.A. Cabe aclarar que, si bien hay una recuperación de la propiedad mayoritaria de las acciones de YPF S.A. (51% del total) por parte del Estado Nacional (51%), que guarda una relación de superioridad relativa en relación con la participación de los Estados Provinciales (49%), y la misma proporción entre el capital público y el capital privado, la administración es conjunta. No obstante, el artículo N° 10, Título III “De la Recuperación del Control de YPF”, Capítulo I “De la Expropiación”, garantiza esta participación accionaria, y que el artículo N° 2 reserva al Poder Ejecutivo Nacional la definición de la Política Hidrocarbúfera de la República Argentina, como la Política de Estado en la materia.

Tercero, cabe precisar la forma de participación del Estado Nacional y los Estados Provinciales, y de los capitales públicos y privados, nacionales e internacionales. Para la actuación coordinada del Estado nacional y los Estados provinciales, se creó, en el Título II, artículo N° 4, el Consejo Federal de Hidrocarburos, con la participación, por parte del Poder Ejecutivo Nacional, a través de los titulares de los ciertos Ministerios, y, por parte de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de los representantes que cada una de ellas designen, siendo presidido por un representante del Estado nacional designado por el Poder Ejecutivo Nacional a tal efecto, según lo estipulado en el artículo N° 6. El artículo N° 5 define como función de dicho Consejo Federal de Hidrocarburos la fijación de la

política hidrocarburífera nacional. En resumen, se restituye la centralización en el Estado nacional, pero con ampliación de la participación de los Estados provinciales más allá de la OFEPLI.

Esta Política Hidrocarburífera Nacional promovió la exploración -con la inclusión de exploración no convencional, exploración off shore, exploración en nuevas cuencas y exploración internacional- y proyectó un aumento de la explotación. Por la Ley N° 26.741, presentó el Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas, la conformación de una Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones, y la Resolución N°130/2013 de creación del Fondo Fiduciario de Hidrocarburos, y del Registro Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas. Al respecto, el gobierno macrista introdujo sustanciales modificaciones: el Decreto N°272/15 disolvió la “Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas” creada por el artículo 2° del “Reglamento del Régimen de Soberanía Hidrocarburífera de la República Argentina” aprobado como Anexo del Decreto N°1277/12; además de dicho Reglamento derogó los artículos 2°, 3°, 4°, 5°, 13, 14, 15, 18, 19, 20, 21, 25, 26, 27, 28, 31, y 32; y estableció que los derechos derivados de las acciones de titularidad del Estado Nacional en YPF S.A. y en YPF GAS S.A. serán ejercidos por el Ministerio de Energía y Minería; y mediante la Resolución 33/2015 de “Reglamento General del Programa de Estímulo a la Producción de Petróleo Crudo”, de dicha Comisión, estableció en su Artículo N°4 .que los gastos generados por dicho Programa serán solventados con Fondos del Tesoro Nacional, que las empresas beneficiarias se inscribirán con compromisos de inversión.

En un trabajo anterior (Cerretani, 2015) se anticipó que si la financiación se obtuviera a cambio de la adquisición de acciones de participación en la propiedad de YPF S.A., se asistiría a una reprivatización de los activos de esa empresa, teniendo especial importancia si la misma se realiza con desembolso de capitales o mediante una cesión gratuita a condición de la realización de un plan de inversión, cuyo cumplimiento será tan flexible como sus predecesores. En ese caso, se estaría en presencia de la intervención del Estado Nacional para la apertura de un mercado de recursos estratégicos, escasos y no renovables, y la recepción de nuevos capitales privados transnacionales que cumplirían allí su valorización, a una tasa extraordinaria de rentabilidad. Si además rige la libre remisión de utilidades, el mecanismo de saqueo y de fuga de recursos y divisas estaría completo. Creemos que este pronóstico se cumplió con algunas modificaciones tendientes a minimizar los riesgos y compromisos económicos de participación para los capitales privados. El capital nacional, público y privado, nuevamente, es fuente de financiación de la inversión del capital privado externo.

Cuarto, el Título III, Capítulo I “De la Expropiación”, en su artículo N° 7 declara de utilidad pública y sujeto a expropiación el 51% de YPF S.A y de YPF GAS S.A. pertenecientes a Repsol YPF S.A; el artículo N°11 señala que los procesos de expropiación se regirán por la Ley N° 21.499 de expropiaciones (1977) y que actuará como expropiante el Poder Ejecutivo Nacional; y el artículo N°12 indica que la tasación y fijación del precio de los bienes sujetos a expropiación la determinará el

Poder Judicial Nacional, a través del Tribunal de Tasaciones de la Nación. El modelo de expropiación propuesto contempla una indemnización; la disputa radica en el precio de la misma.

Esto conduce a otra cara del asunto. Hasta aquí se abordó la puja entre capitales públicos y privados, y, al interior de los capitales públicos, entre el Estado nacional y los Estados provinciales. A continuación, se analizará la confrontación entre capitales privados por la participación en la apropiación de renta hidrocarburífera, a través de procesos de asociación, integración, absorción y migración de los mismos, que tienen representación en el IAPG.

El mercado argentino de hidrocarburos estaba compuesto fundamentalmente por cuatro empresas: YPF –con Repsol-, Shell, Esso y Petrobras, con el predominio de 57% de YPF en el mercado de las naftas y el gasoil. Respecto de YPF, su integración con Repsol, a partir de la adquisición del 99% de YPF S.A. en 1999, representó: 1) incorporación masiva y mayoritaria del capital privado y asumió la forma de un proceso de privatización de acciones y activos, y de transformación empresarial de YPF S.E. a YPS S.A; 2) transición del monopolio estatal al oligopolio empresarial; 3) inserción y expansión del capital internacional en el mercado hidrocarburífero nacional, es decir, profundizó la extranjerización del sector; 4) colonización por Repsol de la situación empresarial de YPF y consolidación de este nuevo actor en la posición hegemónica al interior del sector económicamente dominante y políticamente estratégico en el ámbito nacional –e internacional- de acumulación, y la consiguiente subordinación por su parte de las empresas que históricamente desempeñaron esa función: Shell y Esso; es decir, repercutió en una profunda redefinición sectorial; 5) transformación estructural del mercado petrolero nacional, inaugurada con la desregulación del mismo y relacionada con su integración vertical; 6) integración regional del capital entre diferentes ámbitos nacionales de acumulación, relacionada con la integración vertical del capital entre todas las etapas del proceso de producción y circulación; Repsol participó de la tendencia mundial, espoleada por los organismos multilaterales, hacia la regionalización o transnacionalización de los mercados energéticos.

Las tres compañías petroleras más grandes que operan en Argentina YPF, Pan American Energy y Total Austral concentran el 72,1% de la inversión en el sector, mientras que YPF realizará el 48.2% de las inversiones del sector, para exploración y para explotación de recursos convencionales como no convencionales.¹ Actualmente, el mercado hidrocarburífero nacional y regional promueve, la explotación no convencional, en un sistema industrial de extracción –de perforación vertical e interconexión horizontal-, y la producción petroquímica, en un contexto de progresiva concentración, centralización, extranjerización e integración vertical y regional del capital que en él opera, con predominio de capital estadounidense e inglés, históricamente hegemónicos en el sector.

Conclusión: Se encontraron argumentos suficientes en favor de la hipótesis de que el proceso social analizado consiste en una reprivatización de los activos de YPF S.A.: 1) no es una estatización, pues,

¹ Según <https://www.energia16.com/tres-empresas-concentran-70-del-negocio-de-petroleo-y-gas-en-argentina/>

por un lado, la expropiación y la reapropiación de las acciones por el Estado Nacional y los Estados Provinciales de la OFEPHI, no cambian las condiciones de propiedad-sociedad: YPF continuará como Sociedad Anónima Abierta, sin recuperar su carácter de Sociedad Estatal previo a la Ley N° 24.145 de Federalización de Hidrocarburos, Transformación Empresaria y Privatización del Capital de YPF S. A.; por otro lado, porque se buscará la integración del capital público y privado, nacional e internacional, en alianzas estratégicas dirigidas a la exploración y explotación de hidrocarburos convencionales y no convencionales. 2) no es una nacionalización, ni en sentido opuesto a la extranjerización ni en sentido contrario a la provincialización, pues: primero, si bien hay una recuperación de la propiedad mayoritaria de las acciones de YPF S.A. (51% del total) por parte del Estado Nacional (51%), respecto de la participación de los Estados Provinciales (49%) y la misma proporción entre el capital público y el capital privado, la administración es conjunta; segundo, la Ley N° 26.741(2012) no recuperó para el Estado nacional el dominio originario sobre los recursos hidrocarburíferos y energéticos que se delegó en los Estados provinciales por medio de la Ley N° 24.145 (1992) y la Ley N° 26.197 (2007).

A partir de la desregulación y privatización del mercado petrolero durante la Convertibilidad, se produjo una modificación sustancial de la estructura de la propiedad del capital en el ámbito nacional, en el sentido de un aumento de la concentración económica global y de la centralización, privatización y extranjerización del capital; procesos que prosiguieron durante la Post- convertibilidad. Se asiste a la profundización del modelo de acumulación que consolida como fracción del capital económicamente dominante y políticamente hegemónica al capital privado extranjero altamente concentrado y centralizado, vertical y horizontalmente integrado, mayormente de origen inglés o estadounidense.

La pregunta que guió ésta de investigación se refirió a cuál es el carácter social de la Ley N° 26.471 de Soberanía Hidrocarburífera, en términos de redistribución económica y posicionamiento político, entre las distintas clases y fracciones. Las hipótesis que orientaron este proyecto son que, en la etapa actual de la industria petrolera, en el espacio de acumulación nacional e internacional, se presenta un proceso de redefinición de los modos de intervención del Estado en la producción y distribución de la renta; y que la renacionalización de YPF guarda relación con ciertas demandas de restauración de la figura y de la función clásica del Estado como centralizador de capitales en la explotación petrolera - anteriormente asumidas por YPF-, como actualmente ocurre en otros lugares del mundo. En base a lo visto y considerando que la coyuntura actual está atravesada por nuevas y diversas determinaciones, queda planteado indagar respecto a las formas específicas que adquiere este proceso -necesariamente diferentes de las formas clásicas de YPF-, y que creemos necesario examinar, en referencia al rol del Estado en el desarrollo de nuevas áreas hidrocarburíferas y a la relación de éste con los demás sujetos intervinientes en el sector.

Bibliografía citada:

- 1- Alvaer, E.: “Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado”, en Sonntagm Heinz y Valecillos, H.: *El Estado en el capitalismo contemporáneo, Siglo XXI*, México, 1977.
- 2- Barneix, Pablo: “*Un repaso de las principales transformaciones en la explotación de hidrocarburos 1989-2015*”, Revista Realidad Económica N°304, Ed. IADE, Bs As, 2016.
- 3- Barrera, Mariano: “*Subexplotación y sobreexplotación: la lógica de acumulación del sector hidrocarburífero en Argentina*”, en Revista Apuntes para el Cambio, N° 2, Bs As, 2012.
- 4- Barrera, M.: “*El legado de la última dictadura en el mercado hidrocarburífero: la antesala de las reformas de los noventa*”, en Revista Realidad Económica, N°267, Ed. IADE, Bs As, 2012.
- 5- Barrera, M.: “*El proceso de fragmentación de YPF: rupturas y continuidades entre el gobierno de facto y el de Carlos Menem*”, en Revista Realidad Económica, Ed. IADE, N° 267, Bs As, 2012.
- 6- Barrera, M.; Sabbatella, I.; Serrani, E.: *Historia de una privatización. Cómo y por qué se perdió YPF*, Ed. Capital Intelectual, Buenos Aires, 2012.
- 7- Bernal, Federico: “*La provincialización de los hidrocarburos en Argentina. Breve Historia y Presente*”, Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y Técnicas, Buenos Aires, 2007.
- 8- Cerretani, L. Soledad: “*La ecuación energética*”, II Jornadas de Sociología UNCuyo, Mendoza, 2015.
- 9- Cerretani, L. Soledad: “*La Ley N° 26.741 de Nacionalización de Hidrocarburos*”, II Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Bs As, 2015.
- 10- Dachevsky, Fernando: “*Tierra y capital en la industria petrolera argentina. El desarrollo de la propiedad nacional de los hidrocarburos (1907-1975)*”, Tesis de Doctorado UBA, Bs As, 2013.
- 11- Hidalgo, E.: “*Competencias de la Nación y las provincias en la explotación de los hidrocarburos en la Argentina*”, Revista Realidad Económica, N° 241, IADE, Bs As, 2009.
- 12- Iñigo Carrera, Juan: *La formación económica de la sociedad argentina - Volumen 1 - Renta agraria, ganancia industrial y deuda externa. 1882-2004*, Ed. Imago Mundi, Buenos Aires, 2007.
- 13- Laclau, E.: “*Modos de producción, sistemas económicos y población excedente. Aproximación histórica a los casos argentino y chileno*”, Revista latinoamericana de sociología, N° 2, Bs As, 1969.
- 14- Marx, Karl: *El Capital*, Tomos I y III, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 2002.
- 15- Marx, Karl: *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse) 1857-1858*, Tomo 1, Siglo XXI, Madrid, 2009.
- 16- Mommer, Bernard: *La cuestión petrolera*, UCV, Caracas, 1989.
- 17- Ortiz, R. y Schorr, M.: “*Continuidades y rupturas en el régimen de acumulación del capital en la Argentina*”, Primer Congreso Latinoamericano de Historia Económica, Montevideo, 2007.
- 18- Peralta Ramos, Mónica: *La economía política argentina: poder y clases sociales 1930-2006*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2007.
- 19- Ricardo, David: *Principios de economía política y tributación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- 20- Tavilla, Pablo Alberto: “*David Ricardo: la economía política clásica y la actualidad del enfoque del excedente*”, Ficha de cátedra de Economía Política de José Castillo, U.B.A., Bs As, 2019.