

XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2015.

El caracter social de la Ley de Nacionalización de los Hidrocarburos.

Liliana Soledad Cerretani??.

Cita:

Liliana Soledad Cerretani?? (2015). *El caracter social de la Ley de Nacionalización de los Hidrocarburos. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-061/754>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Resumen: Este estudio surgió a partir de la identificación de la relevancia sociológica que porta la problemática energética, en especial en el contexto actual signado por las repercusiones macroeconómicas de la pérdida del autoabastecimiento hidrocarburífero nacional.

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°26.471 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 OFEPMI.

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.

Palabras clave: Autoabastecimiento Hidrocarburífero, Ley N° 26.471 de Nacionalización de los Hidrocarburos, Propiedad, Sociedad, OFEPMI.

Introducción: La matriz energética nacional se sustenta, por su concepción cortoplacista, principalmente, en la producción hidrocarburífera, que provee el 90% de la energía primaria que Argentina consume. La producción eléctrica con dificultad para la nueva generación. La producción petrolífera, desde 1988, acumuló una disminución del 25%. La producción gasífera, desde 2004, está en descenso y ante una demanda interna en ascenso repercute en un aumento de la importación de gas natural. El descenso generalizado de la producción, redundó en una disminución de las reservas comprobadas y resultó asimismo de la contracción de la inversión en exploración, y, finalmente, desembocó en la pérdida del autoabastecimiento energético, cuya repercusión es un desequilibrio en la balanza comercial y fiscal. La reducción en la producción hidrocarburífera y la contracción de su oferta se sucedieron en simultáneo con un fenómeno global de expansión económica y de aumento del precio internacional del petróleo, que potenciaron sus efectos.

De este modo, la problemática energética se constituye en una restricción para la economía en su conjunto y carece de una planificación estratégica y estructural.

La pretensión de este trabajo es contribuir al conocimiento de la Política Hidrocarburífera Nacional y sus cambios. 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, en el período de la post-convertibilidad. Se pretende analizar la modificación que sobre el régimen de sociedad y de propiedad instituye dicha Ley de Soberanía Hidrocarburífera N° 26.471, 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, se abordó el análisis documental, en la primera parte, 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 y, en la segunda parte, 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 se caracterizarán sus formas jurídicamente regladas de participación en la distribución en el excedente.

Antecedentes socio-económicos y jurídico-políticos:

Los recursos hidrocarburíferos han sido atravesados históricamente por dos cuestiones neurálgicas: el carácter nacional o provincial de su propiedad y el carácter público o privado de la misma. Es pertinente reseñar 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 mostró controversia sobre el carácter nacional o provincial de la propiedad de las minas y prescribió la propiedad privada de la Nación o las provincias sobre ellas.

En 1907, se descubrió el primer yacimiento petrolífero en Comodoro Rivadavia. En 1910, se sancionó la Ley N° 7059, la primera ley específicamente petrolera, que autorizó al Poder Ejecutivo a realizar una zona de reserva y a concesionar su explotación mediante una licitación pública. Ese mismo año, Roque Sáenz Peña creó por decreto la Dirección General de Explotación

del Petróleo de Comodoro Rivadavia para la explotación de la zona de reserva. En 1922, durante la presidencia de Yrigoyen, se creó la Dirección de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, bajo la dirección de Mosconi, y se fundó así el monopolio estatal sobre los hidrocarburos a través de YPF. Esta política legislativa de creación de reservas de exclusión de los derechos particulares y en pro de los derechos estatales respecto a las actividades de exploración y explotación de los hidrocarburos se incorporó en 1934 al Código de Minería (art. N° 395 y N° 398).ⁱ

Desde 1927, el Presidente Yrigoyen promovió la nacionalización de los hidrocarburos con la presentación de dos proyectos de ley, rechazados en el Senado por la oposición provincial, que pugnaba, en cambio, por su provincialización. El presidente radical fue derrocado en 1930 por el primer Golpe de Estado ocurrido en el país, presuntamente instigado por las compañías petroleras extranjeras, opuestas también a su proyecto de nacionalización de los hidrocarburos.

El primer paso hacia la subordinación de YPF se plasmó en 1932, con el dictado, en el Congreso Nacional, 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.ⁱⁱ

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,ⁱⁱⁱ y así habilitó la penetración del capital privado en la producción hidrocarburífera.

En 1943, el único gobierno de facto exclusivamente militar creó, por decreto la Ley N° 12.648, 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."^{iv} Y, a través del Decreto N° 22.389, suscripto entre otros por Perón y Farrell, se 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.

Durante la primera presidencia de Perón, se sancionó la Reforma Constitucional de 1949, la cual, reivindicó la nacionalización propuesta anteriormente por Yrigoyen, pues en su artículo N° 40, prescribió la federalización de las fuentes de energía. En 1955, un Golpe de Estado Militar depuso al gobierno peronista y anuló la Reforma Constitucional de 1949, aunque preservó la federalización hidrocarburífera que había establecido, y convocó en 1957 una nueva Reforma Constitucional, en la que se proscribió al Peronismo. El eje central de la Reforma Constitucional de 1949 y la causa central 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 las minas y las 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 las empresas de servicios públicos. **En 1955, se quebró el consenso alrededor de la propiedad estatal y nacional sobre los recursos energéticos.**

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 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. Esta regulación hizo extensiva la propiedad del Estado Nacional sobre los yacimientos a los productos extraídos de los mismos, incluso si hubieran sido extraídos por empresas privadas, ya que estas no poseían la libre disposición sobre este recurso y recibían una retribución por su participación en la extracción. A esta la 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.^v

Durante la tercera presidencia de Perón, desde 1973 a 1976, se dictó también la nacionalización de la comercialización, a través del Decreto N°632 de 1974. El mismo fue suspendido el 26 de

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.

Además, a través del proceso de privatización periférica, se efectuó, entre 1975 y 1983, un traspaso del capital estatal al capital privado de una magnitud de valor considerable, que amplió la expansión del capital privado en el mercado hidrocarburífero argentino, aumentó su concentración y acrecentó 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.^{vi}

La política hidrocarburífera del gobierno de Alfonsín puede sintetizarse en una serie de planes de inversión: 1) Plan Houston, por Decreto N° 1.443, de 1985; 2) Plan Comodoro Rivadavia, de 1987; 3) Plan Huergo, destinado a aumentar la extracción de la empresa estatal; 4) Plan Olivos I, por Decreto N° 3.870 de 1984, Decreto N° 5, Decreto N° 145 de 1985, Decreto N° 1.758 de 1986 y Decreto N° 631 de 1987. 5) Petroplan, de 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: primero, conformación de uniones transitorias de empresas –UTE´s- en áreas marginales; segundo, constitución de alianzas entre YPF S.E., en su carácter de capital público, y el capital privado en las áreas centrales; y, tercero, desregulación del mercado y libre disponibilidad de los hidrocarburos extraídos. Al final del mandato de Alfonsín, las fracciones del capital que participaban en la valorización del mercado de hidrocarburos lograron legitimar la reestructuración del mismo, mediante su desregulación, liberalización, concentración, centralización, extranjerización y privatización.

El gobierno de Menem, apoyándose en el Consenso de Washington, articuló los intereses de las sectores dominantes detrás de la privatización del Estado, la desregulación del mercado y la dolarización del mismo, 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*, es decir, la mercantilización de éstos.^{vii}

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 anti-monopolización; 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 y estipuló fechas límite para la enajenación o privatización de los principales activos de YPF y autorizó para ello al Ministerio de Economía a ofrecer las acciones y obligaciones de YPF S.A. en el mercado a partir del 1° de enero de 1991.^{viii} 5) Decreto N° 2.408 de 1991, fijó el cronograma de privatización del sector y recapitalizó la deuda externa.^{ix} Estos decretos sancionados por el Poder Ejecutivo posibilitaron la reestructuración del sector hidrocarburífero, iniciaron el proceso de fragmentación de la petrolera estatal.

En relación con dicho 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, figura jurídica que reemplazó 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.

Por otro lado, 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". Este 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 accionaria y conservar una única acción de YPF, quedando el resto en propiedad de Repsol YPF.

Coincidimos con Hidalgo en que la provincialización de los hidrocarburos estipulada por la Reforma Constitucional de 1994, implica alteración regresiva en la correlación de fuerzas, que

debilita la posición del Estado Nacional, en tanto: 1) la Nación cedió el control de los hidrocarburos, 2) en consecuencia, el capital privado negocia con unidades políticas más débiles como son las provincias (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 resulta 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.^x

Dos recursos jurídicos y políticos que posee el Estado Nacional para intervenir en el mercado de hidrocarburos: primero, la definición de su carácter de recursos estratégicos, 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; segundo, la definición de la provisión de energía como un servicio público faculta al Gobierno Nacional para la intervención en dicho mercado, con facultad exclusiva para la legislación y regulación de su comercialización internacional.

A partir de la desregulación y privatización del mercado petrolero, se consolidó una estructura sectorial caracterizada por los elevados índices o tasas 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 simultánea privatización y transformación en S.A., estuvo direccionado por la puja por la apropiación de los recursos del Estado entre las fracciones de clase que integraban, a través de una alianza de clases dominantes, el bloque de poder vigente desde el Golpe de Estado de 1976, a saber: por un lado, el capital concentrado local, nacional e internacional, y, por otro lado, los acreedores externos, el capital financiero internacional, siendo esta última la fracción que deviene hegemónica, al lograr imponer su estrategia de privatización de las empresas públicas para el pago de los compromisos de deuda externa que con tales organismos internacionales de crédito había contraído el Estado Nacional argentino. De este modo, la contracción de deuda externa, articulada con las estrategias de desregulación, liberalización y privatización del mercado hidrocarburífero, y de integración vertical y horizontal del mismo, significaba la consolidación del patrón de acumulación basado en la valorización financiera, a través de la participación en la apropiación de renta petrolera.

Ambos mecanismos, el endeudamiento externo y la privatización de activos estatales, estuvieron al servicio del ingreso al ámbito nacional del capital internacional más altamente concentrado y

centralizado para su valorización -financiera, también en el sentido de éste que ingresó a condición de su retribución íntegra, en una privilegiada inversión sin riesgo, incluso en nichos de valorización a tasas extraordinarias, hasta el punto en que la misma tasa de interés particular que rige la valorización del capital financiero a préstamo compite con la tasa general de ganancia-.

En 2002, Duhalde, fue electo por la Asamblea Legislativa, en las Cámaras de Diputados y de Senadores, hasta el 10 de diciembre de 2003, fecha en la que se completaba el mandato de De La Rúa, evitándose así la convocatoria a comicios para elegir presidente interino. Entre las medidas económicas del gobierno de Duhalde, impulsadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) 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, quien asumió la presidencia en mayo de 2003. Interesan las continuidades^{xi} y discontinuidades entre el régimen de Convertibilidad y el de Post-convertibilidad, el cual, si bien presenta rupturas con algunos aspectos del modelo de acumulación de valorización financiera vigente entre 1976 y 2001, muestra rasgos críticos asociados a su consolidación: creciente concentración económica y la centralización del capital con eje en una acelerada extranjerización. La desregulación y privatización del sector incidieron agudamente en la evolución de los niveles de explotación de los recursos naturales hidrocarburíferos, exhibiendo respecto al gas natural, destinado crecientemente a la exportación, un aumento ininterrumpido desde la privatización en 1991, mientras que, respecto al petróleo, muestra un aumento en la explotación desde la privatización hasta 1998, cuando Repsol se posicionó con un 98% del paquete accionario, momento en que comenzó una disminución sostenida.^{xii} Pero, en paralelo al incremento de la explotación, producción y exportación, no aumentó la inversión en exploración de las áreas gasíferas y petrolíferas para incorporar nuevos yacimientos, lo que disminuyó drásticamente el nivel reservas (14 años de petróleo y 9 años de gas), comprometiendo la estabilidad energética de la Nación y la autonomía económica y política que a ella se asocia.

No obstante este incumplimiento de las obligaciones de exploración, complementarias a las actividades de extracción (que así se tornan predatorias), el kirchnerismo, en ejercicio del actual gobierno nacional, en lugar de imponer una sanción por el incumplimiento de las obligaciones estipuladas en la Ley de Hidrocarburos, promovió, en 2006, la aprobación de la Ley N° 26.154

del Régimen de Promoción para la exploración y explotación de hidrocarburos, que consiste en la exención de impuestos y en la eliminación de tasas y derechos a la importación, por un plazo de 10 a 15 años, para que las empresas tengan más estímulo aún para la exploración, garantizándoles márgenes de ganancias extraordinarias, sobre las cuales tienen un 70% de disponibilidad para su remisión al exterior, tanto bajo el régimen de la convertibilidad como en el de la llamada post-convertibilidad, consolidando la configuración de fuerzas vigente desde ella.^{xiii}

Este declive de la exploración, la explotación, y la producción de crudo, al reducir sustancialmente los saldos exportables de éste, al igual que la introducción por el Estado Nacional de retenciones a la exportación, impactaron desfavorablemente también en la actividad de exportación, mermada además por el crecimiento de la demanda interna de hidrocarburos resultante de la reactivación productiva fomentada por el tipo de cambio de dólar alto.^{xiv}

Otro aspecto de continuidad Convertibilidad/Post-convertibilidad en el mercado hidrocarburífero es la alta concentración del capital que allí opera, que llega al 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.^{xv}

Por lo tanto, la explotación de los recursos naturales exhibe rasgos de continuidad entre Convertibilidad y Post-convertibilidad, a saber: 1) promulgación, ampliación y profundización de legislación favorable a la consolidación de un patrón de crecimiento económico sostenido sobre ventajas comparativas estáticas, es decir, la participación en la apropiación parcial de la renta hidrocarburífera; 2) la orientación de la producción hidrocarburífera obtenida hacia la exportación, adquiriendo una participación destacada en la misma, es decir, la expansión del mercado externo de manera de sortear la contracción del mercado interno; 3) consolidación de una fracción social en la función de proveedor de divisas para el conjunto del sistema económico y la consiguiente afirmación de su posición hegemónica y de su poder de decisión política; 4) transnacionalización de estos sectores; 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.^{xvi}

Estas tendencias son propiciadas por la política energética de la Post-convertibilidad, desde 2002 a 2011, en sus cuatro ejes principales: 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; 2) creación, en 2004 por Ley N° 25.943, de ENARSA S.A., para incidir en el mercado hidrocarburífero y acceder a información fehaciente del mismo. La misma se creó con participación accionaria mayoritaria (80%) del Estado nacional y los Estados provinciales, pero no como una Sociedad del Estado, sino como una Sociedad Anónima abierta al mercado, con la participación de empresas privadas, principalmente con YPF-Repsol y Petrobras, contribuyendo a potenciar aún más el predominio las mismas en el sector; 3) aprobación, en 2006, de la Ley de Promoción Petrolera, que, como su semejante la Ley de Promoción Minera, implicaba la exención impositiva y la ampliación de las áreas de exploración; 4) creación, en 2008, de Programas de Promoción sectorial "Petróleo Plus" y "Refinación Plus", destinados a la reversión de la tendencia decreciente de la producción.

Desde 2012, desde el reconocimiento del carácter estructural de la crisis energética 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, primero, Decretos N° 530 y N° 557 de Intervención de YPF S.A.; segundo, Ley N° 26.741 de Soberanía Hidrocarburífera y expropiación del 51% de sus acciones; tercero, Decreto N° 751 de Suspensión de los Beneficios Impositivos y Aduaneros; cuarto, Decreto N° 1.277 de Anulación de los Decretos de Desregulación; quinto, en 2013, la 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).

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

En este contexto, el día 16/04/12, con el Mensaje N° 529, el Poder Ejecutivo Nacional decretó la Intervención de YPF y envió el Proyecto de Ley de la 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, presentado bajo el asunto siguiente: "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 el artículo N° 2 establece que el Poder Ejecutivo Nacional fijará la política en la materia.

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".

En primer lugar, corresponde indicar al respecto que 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,^{xvii} 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.^{xviii} 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.

En segundo lugar, cabe dilucidar si se trata de un proyecto de nacionalización,^{xix} contrario al proyecto de federalización antes referido, y de un proyecto de recuperación, a contramano de la enajenación que éste supuso. Es pertinente aclarar, en este punto, que no se registra ninguna referencia explícita en el texto de la ley en relación con algún proceso 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 hidrocarburíferos 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 Hidrocarburífera de la República

Argentina no porta la denominación ni la intención de nacionalización y de estatización -sólo presenta una tímida expropiación parcial que incluye 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, corresponde mencionar que el artículo N° 10, del Título III "De la Recuperación del Control de YPF", en su 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 Hidrocarburífera de la República Argentina, como la Política de Estado en la materia.

Cabe precisar en este aspecto 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, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y el Ministerio de Industria, a través de sus respectivos titulares, 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 la ampliación de la participación de los Estados provinciales más allá de la OFEPHI.

Encuadrado en esta Política Hidrocarburífera Nacional, el Plan Quinquenal 2013-2017 prevé el relanzamiento de la exploración, que incluirán exploración en cuencas productivas, exploración no convencional, exploración off shore, exploración en nuevas cuencas y exploración internacional.^{xx} Respecto a la producción, proyecta un aumento del 30% de la explotación. Es importante evaluar, en torno a esta cuestión, el desarrollo del Plan Nacional de Inversiones

Hidrocarburíferas, previsto por la Ley N° 26.741, en conjunto con la conformación de una Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones, y la Resolución N°130/2013^{xxi} de creación del Fondo Fiduciario de Hidrocarburos.

Parece importante anticipar 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.

Una cuarta cuestión es el Título III “De la Recuperación del Control de YPF”, Capítulo I “De la Expropiación”, que 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. En el artículo N° 11, señala que los procesos de expropiación se regirán por la Ley N° 21.499 de expropiaciones (1977) y actuará como expropiante el Poder Ejecutivo Nacional; y, en 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 está 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.^{xxii} Respecto de YPF, su integración con Repsol, a partir de la adquisición del 99% de YPF S.A. en 1999: En primer lugar, representó la 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. En segundo lugar, implicó el desplazamiento

del monopolio estatal al oligopolio empresarial. En tercer lugar, constituyó un mecanismo de inserción y expansión del capital internacional en el mercado hidrocarburífero nacional; es decir, profundizó la extranjerización del sector. En cuarto lugar, significó la colonización por Repsol de la situación empresarial de YPF y la consolidación de este nuevo actor –Repsol- 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. En quinto lugar, se insertó en un proceso de transformación estructural del mercado petrolero nacional, inaugurado con la desregulación del mismo y relacionado con su integración vertical. En sexto lugar, favoreció la 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 nacionales –especialmente entre los países de Sudamérica y de Norteamérica, con Estados Unidos como cliente principal-, iniciada, desde la depreciación del crudo de 1998, con el proceso de fusión e integración entre los capitales más concentrados y centralizados del sector a que ésta dio lugar. Esta política de integración regional de Repsol y Petrobras continúa vigente, incluso ante la desinversión local de Petrobras y la enajenación del 51% de sus acciones en manos de un grupo económico nacional próximo al Poder Ejecutivo Nacional y al actual partido de gobierno, en abril de 2013, y aun tras la expropiación del 51% de las acciones de YPF S.A. en poder de Repsol realizada en abril de 2012 por el Estado Nacional, y la venta de Repsol a Shell de su negocio de gas natural licuado (GNL), en abril de 2013.^{xxiii} Ambas compañías, Petrobras y Repsol, firmaron con YPF S.A. y con GyP contratos de constitución de Uniones Transitorias de Empresas (UTES) para la inversión en explotación no convencional en la formación Vaca Muerta de la Cuenca Neuquina, procediendo el dinero para dicha inversión de la indemnización que deberá abonar el Estado Nacional a Repsol por la expropiación del 51% de sus acciones en YPF S.A. y de la retribución que obtuvo Petrobras por la comercialización del 51% de sus acciones de PESA.^{xxiv} El capital nacional, público y privado, es fuente de financiación de la inversión del capital privado externo. 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.

Conclusion: 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. En primer lugar, no es una estatización, pues, 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 Empresarial 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. En segundo lugar, no es una nacionalización, ni en sentido opuesto a la extranjerización ni en sentido contrario a la provincialización, pues: en primer lugar, 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; en segundo lugar, pero más importante, 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).

Se confirma que, 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, en primer lugar; de la centralización del capital, en segundo lugar; de la extranjerización del capital, en tercer lugar; de la privatización del capital público en poder del capital privado, en cuarto lugar. Estos procesos prosiguieron durante la Post- convertibilidad.

En definitiva, se asiste a la profundización del modelo de acumulación que consolida como fracción del capital económicamente dominante y políticamente hegemónica al capital privado extranjero más altamente concentrado y centralizado, vertical y horizontalmente integrado, que suele ser mayoritariamente de origen inglés o estadounidense.

-
- ⁱ Hidalgo, Enrique: *Competencias de la Nación y las provincias en la explotación de los hidrocarburos en la Argentina*, Revista Realidad Económica, N° 241, Buenos Aires, 2009, pág. 70.
- ⁱⁱ Bernal, Federico: *Ibidem*, pág. 63.
- ⁱⁱⁱ Hidalgo, Enrique: *Ibidem*, pág. 72.
- ^{iv} Hidalgo, Enrique: *Ibidem*, pág. 74.
- ^v Bernal, Federico: *Ibidem*, pág. 97-99.
- ^{vi} Barrera, Mariano: *Ibidem*, pág. 25-27.
- ^{vii} Barrera, Mariano: *El proceso de fragmentación de YPF (...)*, pág. 46.
- ^{viii} Barneix, Pablo: *El desempeño del sector petrolero argentino en el período 2002-2011: los problemas estructurales del modelo de desregulación y privatización*, Revista Realidad Económica, Buenos Aires, 2012, pág. 4.
- ^{ix} Bernal, Federico: *Ibidem*, pág. 122.
- ^x Hidalgo, Enrique: *Ibidem*, pág. 88-89.
- ^{xi} Azpiazu, Daniel; Manzanelli, Pablo y Schorr, Martín: *Concentración y extranjerización en la economía argentina en la posconvertibilidad*, Ed. Capital Intelectual, Buenos Aires, 2011.
- ^{xii} Ortiz, Ricardo y Schorr, Martín: *Ibidem*, pág. 12.
- ^{xiii} Ortiz, Ricardo y Schorr, Martín: *Ibidem*, pág. 12.
- ^{xiv} Barneix, Pablo: *Ibidem*, pág. 13.
- ^{xv} Ortiz, Ricardo y Schorr, Martín: *Ibidem*, pág. 13.
- ^{xvi} Ortiz, Ricardo y Pérez, Pablo: "Ambiciones privadas y convivencia estatal: ...", pág. 13-15.
- ^{xvii} <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25553/texact.htm>
- ^{xviii} <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=196894>
- ^{xix} Bernal, Federico: *Ibidem*, pág. 192-3: "Nacionalización: acto jurídico del estado que pone al servicio de los intereses nacionales los recursos medios básicos, rescatándolos de los propietarios extranjeros, porque el capital interno no puede hacerlo y se necesita utilizar esos recursos en el desarrollo e independencia nacionales (González Aguayo, 1969)".
- ^{xix} http://www.diputados.gov.ar/leyes/buscarNormasXNumLev.jsp?id_norma=61733
- ^{xix} Cenda: *La macroeconomía en la Convertibilidad en la anatomía del nuevo patrón económico y la encrucijada actual*, Ed. Cara o Ceca, buenos Aires, 2010, pág. 31.
- ^{xix} Cenda: *Ibidem*, pág. 54-65.
- ^{xix} <http://es.wikipedia.org/wiki/Fideicomiso>
- ^{xix} <http://www.surtidores.com.ar/Contenido/noticia6097.html>
- ^{xxiii} IAPG, *Revista Gas y Gas*, 2013/Abril, N°287, pág. 16-24.
- ^{xxiv} IAPG, *Revista Gas y Gas*, 2013/Marzo, N°286, pág. 42.