



## Los constructores de consenso: argumentos político-ideológicos de la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales en Argentina.

### The builders of consensus: political-ideological arguments for the privatization of Yacimientos Petrolíferos Fiscales in Argentina

Lorena CAPOGROSSI\*

Recibido: 11. 3. 12

Modificaciones: 22. 6. 12

Aprobado definitivamente: 11. 7. 12

#### RESUMEN

El proceso de privatización de empresas públicas en Argentina durante la década de los noventa fue posible por la construcción de un discurso que legitimó la enajenación de activos de la firma estatal ante la sociedad. Ese discurso, bregaba por el retiro del Estado de la economía para dejar paso al libre juego del mercado. En el caso de la privatización de las empresas estatales, esa construcción se asentaba en tres pilares: la ineficiencia crónica de las firmas estatales, la necesidad de fomentar la competencia y la posibilidad de que los trabajadores se transformaran en empresarios. Aquí nos proponemos revisar esos argumentos construidos por los intelectuales orgánicos asociados a la comunidad de negocios, pensándolos como estrategias ideológico-políticas orientadas a crear consensos en torno a la necesidad de privatizar las empresas en manos del Estado.

**Palabras clave:** Privatización, empresas públicas, argumentos político-ideológicos

#### ABSTRACT

In Argentina, the public enterprises privatization during the nineties was made possible by the construction of a discourse that legitimized the sale of assets of the state firm. That speech, argued that the state should withdraw from the economy to make way for the free play of market forces. In the case of privatization of YPF, this construction was based on three pillars: the chronic inefficiency of state firms, the need to promote competition and the possibility that workers are transformed into entrepreneurs. Here we propose to review those arguments constructed by organic intellectuals and the business community.

**Keywords:** Privatization, public enterprises, political-ideological arguments

#### SUMARIO

1. Introducción. 2. La legitimación ideológica de la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. 3. El “déficit operativo” de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. 4. La “sana

---

\* Licenciada en Historia. Becaria Postgrado Tipo II del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas. Miembro del Centro de Investigaciones y Estudios en Cultura y Sociedad (CIECS-Unidad Ejecutora de CONICET). Integrante del Programa de Investigación Antropología e Historia de la relación capital trabajo en el contexto contemporáneo. Correo: [lcapogrossi@yahoo.com.ar](mailto:lcapogrossi@yahoo.com.ar)

competencia”. 5. De agentes a accionistas: el Programa de Propiedad Participada (PPP). 6. Epílogo... La desregulación del sector petrolero y la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Bibliografía.

\*\*\*\*\*

## 1. Introducción

Desde mediados de los ochenta, los países latinoamericanos se convierten en el escenario privilegiado para la aplicación de recetas de corte neoliberal gestadas desde los organismos financieros internacionales. Lo que se conoce como Consenso de Washington significó el “derrame” de paquetes de ajuste hacia los países de economía dependiente. De este modo, no sólo se implementan a nivel local diversas leyes que flexibilizan el mercado de trabajo, sino también se diagraman programas para la privatización de empresas públicas, que tienen repercusiones sociales, económicas y políticas que aún perduran, con consecuencias enormes en la estructura productiva de cada país.

En Argentina, estos procesos cristalizan a partir de 1989 cuando asume la presidencia Carlos Saúl Menem. El período es inaugurado por las leyes de Emergencia Económica y Reforma del Estado y por una serie de normas y decretos vinculados a la desregulación de activos públicos.

En este caso, nos interesa observar un ámbito productivo particular: Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Las leyes que mencionamos influyen en la organización de la empresa petrolera estatal y en las relaciones capital/trabajo dentro de la firma. Su análisis no sólo es relevante porque posibilita observar los mecanismos de transferencia al sector privado de un monopolio antes en manos del Estado –con la rentabilidad que ello supone para ciertos capitales –, sino también porque los espacios regionales estructurados en torno a explotación, exploración, transporte y venta de petróleo se modifican, dislocando la estructura ocupacional en la zona, precarizándola e iniciando la marcha atrás del Estado en estos espacios.

Aquí nos centraremos en el discurso construido para legitimar la privatización de las empresas públicas. En el caso de YPF el que más se arguyó fue el del estado deficitario de la empresa, atribuido por los cuadros técnicos neoliberales a la imposibilidad de que un Estado empresario sea eficiente y competitivo.

Otro elemento que indagamos en este artículo es la sanción de determinadas leyes y decretos que posibilitaron la desregulación del sector petrolero y la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales.

## 2. La legitimación ideológico-política de la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales

El proceso de privatización de empresas públicas en Argentina puede leerse desde múltiples dimensiones, como lo han demostrado la gran cantidad de trabajos referidos al tema producidos en los últimos quince años (Bravo y Kozulj, 1993; Bravo, 1992; Azpiazu y Shorr, 2001; Duarte, 2001; Azpiazu y Basualdo, 2002; Herrera y García, 2003; Basualdo y Azpiazu, 2004; Petras y Veltmeyer, 2004; Capogrossi, 2008, Palermo, 2010; entre otros). En este caso, nos vamos a detener en uno de esos aspectos, particularmente, en aquel vinculado a la construcción del discurso legitimante del proceso privatizador.

No es nuestro objetivo historizar la trayectoria de la empresa petrolera estatal, pero necesitamos delinear algunos aspectos que nos permitan observar la importancia que tuvo el control de este recurso en el país hasta su cesión a la *comunidad de negocios* (Basualdo, 2002: 20-21) luego de 1992 cuando se sanciona la *Ley 24.145/92* que permite privatizar Yacimientos Petrolíferos Fiscales en Argentina.

YPF fue una de las empresas integradas verticalmente más grandes de Latinoamérica. La firma estatal abarcaba tanto las actividades *upstream* (aguas arriba) como las *downstream* (aguas

abajo) y constituía una de las principales fuentes de empleo del país, si consideramos que para fines de 1989 la petrolera ocupaba al 13% del total de empleados del sector público (Balazote y Radovich, 2003). La *Ley de Hidrocarburos* sancionada en 1967 y vigente hasta 1992, establecía 15 áreas reservadas para la exploración y explotación de petróleo y gas por las empresas del Estado, distribuidas en seis cuencas cuyas *reservas comprobadas* se encontraban para entonces en alrededor de los 350 millones de metros cúbicos. La particularidad de esta ley era que permitía la participación de capitales privados en toda la cadena petrolera, beneficiando con exenciones impositivas a quienes suscribieran contratos de locación de obras y servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos con YPF o se asociaran a ella. Así mismo, establecía límites que impedían la monopolización del sector por los capitales privados.

Cuando Carlos Saúl Menem asume la presidencia en 1989, paralelamente a la primacía de la contradicción capital-trabajo<sup>1</sup> y a la adopción de mecanismos de ajuste estructural, comienzan a virar las tendencias en política petrolera. Desde ese momento el subsuelo deja de ser considerado “patrimonio imprescriptible e inalienable de la Nación” y se avanza en la desregulación del sector. La *Ley 23.696, o de Emergencia Económica*, permite la enajenación de las empresas públicas, entre las que se contaba Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Sin embargo, la privatización de activos públicos sólo fue posible porque a lo largo de este período fue legitimándose un discurso donde el Estado debía retirarse para dejar paso al libre juego del mercado. Ese discurso propugnaba que las empresas públicas no podían ser rentables porque había quedado demostrado que la intervención del Estado en la economía era contraproducente. Para los defensores de las premisas neoliberales, la única manera de dinamizar la economía y salir de la crisis de fines de los 80 era fomentando inversiones provenientes del capital privado local y extranjero.

Haciéndose eco de ese argumento construido por los *intelectuales orgánicos* del capital financiero internacional, el diario *La Nación* publica en febrero de 1989 un artículo de Armando Ribas titulado “Por qué privatizar”. Allí comienza a hacerse elocuente la tendencia hacia la construcción de un escenario favorable a la enajenación de activos de las empresas estatales. La tesis es que “(...) la existencia de empresas del Estado, llenas de privilegios y de restricciones en su administración, constituyen el mayor obstáculo para la inserción de la Argentina en el proceso tecnológico mundial. Ahí radica nuestra dependencia” (*La Nación*, 24 de febrero de 1989). Esto es, se asocia arbitrariamente la dependencia económica argentina a la existencia de un Estado que interviene en la economía. El juego discursivo es sutil pero efectivo si no se lee entre líneas, y termina simplificando el problema de la dependencia en los países latinoamericanos. Por otro lado, da por sentada la necesidad de que el Estado se repliegue y deje lugar al juego de las fuerzas del mercado cuando, en realidad, es el Estado quien garantiza las condiciones para la reproducción del sistema capitalista (Sotelo Valencia, 2003)

Su defensa acérrima a la privatización llega al punto de considerar que el desempleo que generaría la transformación jurídica de los entes estatales es un “costo social menor” en comparación a los niveles de inversión y crecimiento económico que se alcanzarían. Dice al respecto:

Está demostrado que en las empresas del Estado el costo salarial es relativamente minúsculo respecto del costo total. El problema no reside en el exceso de personal, que evidentemente existe, sino en la falta de disponibilidad de capital y de tecnología y en la mala administración. El incremento de la productividad generado por la privatización y el aumento en la inversión a la que ésta daría lugar serían más

---

<sup>1</sup> Al hablar de la primacía de la contradicción capital trabajo estamos haciendo referencia a un realineamiento de las diferentes fracciones de clase a partir de la asunción de Domingo Cavallo como Ministro de Economía. Hasta entonces primaba la lucha económico-corporativa entre las diferentes fracciones de capital por la definición de los rumbos económicos del país. Luego de la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad y el ingreso al Plan Brady, se van a encuadrar las distintas fracciones del capital para enfrentarse como bloque dominante al trabajo. La cristalización de ello es, a modo de ejemplo, la sanción de las leyes que flexibilizan al trabajo durante esta década. Cfr. Capogrossi: 2009, 205-225.

que suficientes para pagar los costos sociales de la transición. El sistema imperante significa un creciente costo social permanente que se traduce en bajos salarios y bienes y servicios caros y malos (*La Nación*, 24 de febrero de 1989)

Lo que no nos dice Ribas es cuáles son las consecuencias del incremento de la productividad a partir de una mayor “disponibilidad de capital y tecnología”. En ese sentido, no menciona que el fomento de las inversiones de capital privado es parte de una concepción de la economía centrada en la reestructuración de la relación capital/trabajo, donde la segunda parte de la relación sostiene el peso de la transformación. Esa reestructuración implica mayores ganancias para los capitalistas privados al producirse un incremento de la parte constante del capital por sobre la parte variable (los salarios), cuya consecuencia es el aumento de la productividad de la fuerza de trabajo (Marx, 1999 [Tomo I]: 318 y ss) basada, no en la ampliación del número de obreros trabajando, sino en una mayor extracción de plusvalía, en tanto se multiplican las horas hombre trabajadas. A esto coadyuvó la incorporación de mecanismos de flexibilización laboral, como las transformaciones en los contratos de trabajo, los premios por productividad, etc., modificaciones que se producen a lo largo de la década del noventa.

Ribas también asevera que la existencia de empresas en manos del Estado genera un “costo social permanente” no sólo para los trabajadores sino también para la población en general que sufre servicios deficientes, altas tarifas, etc. En este caso, se estaría construyendo como “interés general” algo que, en realidad, es un interés de los sectores dominantes (Chomsky, 1993: 61).

En este artículo del periódico *La Nación* tampoco se señala que esa “inyección de capital” necesaria para tornar rentables las empresas públicas supone la transnacionalización de la economía en tanto desaparecen las limitaciones legales a la libre importación y exportación de insumos y materias primas. Adolfo Gilly desentraña esta falacia discursiva cuando habla de que el intento de modernizar las estructuras productivas en pos de una mayor productividad y eficiencia significa la modificación de la correlación de fuerzas, a través del debilitamiento del trabajador, la desorganización de las instituciones que lo representan y su división a través del fomento de la competencia entre ellos. El fin es la institucionalización de esa transformación. De esta manera: “La innovación tecnológica, actúa como complemento, soporte material y disfraz de esa reestructuración, cuyo contenido es *social*, aunque la ideología capitalista presente estos cambios contra los asalariados y sus conquistas como una consecuencia inevitable y deseable de la innovación tecnológica y les dé el nombre falaz de “modernización” (Gilly, 1994:12)

La construcción de ese discurso favorable a la privatización, en el caso que nos ocupa, estuvo centrada en, al menos, tres ejes. El primero sostenía que Yacimientos Petrolíferos Fiscales mantenía un desequilibrio presupuestario crónico derivado: a) de la incapacidad empresarial del Estado<sup>2</sup> y b) de la enorme cantidad de “subsidios innecesarios” que la firma otorgaba y había que suprimir. Siguiendo esta tendencia discursiva neoliberal a la que la administración Menem había suscripto, la Sindicatura General de Empresas Públicas realiza en octubre de 1989 un informe sobre YPF en el que propone eliminar aquellos rubros que suponen una “erogación injustificada” de recursos y que son aquellos vinculados a prestaciones sociales, recreacionales, edilicias y educacionales que las empresas del Estado realizaban en regiones alejadas de los centros productivos más dinámicos (Sindicatura General de Empresas Públicas. *Nota N°2344*. 10 de octubre de 1989). El segundo eje fomentaba la noción de que la enajenación de los activos de la petrolera conllevaría a la competencia en el sector y con ello bajarían las tarifas de los combustibles, cosa imposible de lograr si existía una empresa en manos del Estado. Por último, queremos agregar aquella argumentación que sostenía que las privatizaciones no tendrían costos sociales para los trabajadores porque éstos se convertirían en empresarios a partir de la

---

<sup>2</sup> Es elocuente una editorial del diario *La Nación* de abril de 1989 porque sostiene que la única solución para lograr equilibrar a las empresas públicas es su privatización: “Sólo un esfuerzo serio de privatización y la desregulación de los sectores monopolizados por el Estado puede proporcionar una solución estable para el déficit en las cuentas y en los servicios de las empresas estatales”. Cfr. *La Nación*, 15 de abril de 1989.

implementación del Programa de Propiedad Participada (PPP).

A continuación, nos detendremos brevemente en cada uno de estos argumentos e intentaremos señalar cómo se construyó a través de ellos un escenario favorable a la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales.

### 3. El “déficit operativo” de Yacimientos Petrolíferos Fiscales

En cuanto al déficit crónico de YPF, son los mismos trabajadores nucleados en la Federación de Trabajadores de la Energía de la República Argentina (FETERA), quienes analizan este aspecto y explicitan cuáles son las causas del desequilibrio presupuestario, reclamando un derecho a réplica que no les fue concedido durante el gobierno menemista (Fetera, 2007). Así, según la información de que disponen, la renta petrolera para 1989 era de 6348 millones de dólares anuales distribuidos según la tabla siguiente:

**Tabla I: Distribución de la renta petrolera (en porcentajes y en millones de dólares)**

Rubro	Porcentaje	Dólares
Tesoro Nacional (vía recaudación impositiva)	50,1	3.300.000.000
Regalías Provinciales	3,9	248.000.000
Beneficios a expendedores	4,7	300.000.000
YPF (venta de crudo)	27,5	1700.000.000
Concesiones (crudo)	1	
Refinerías (crudo)	12,8	800.000.000
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>6.348.000.000</b>

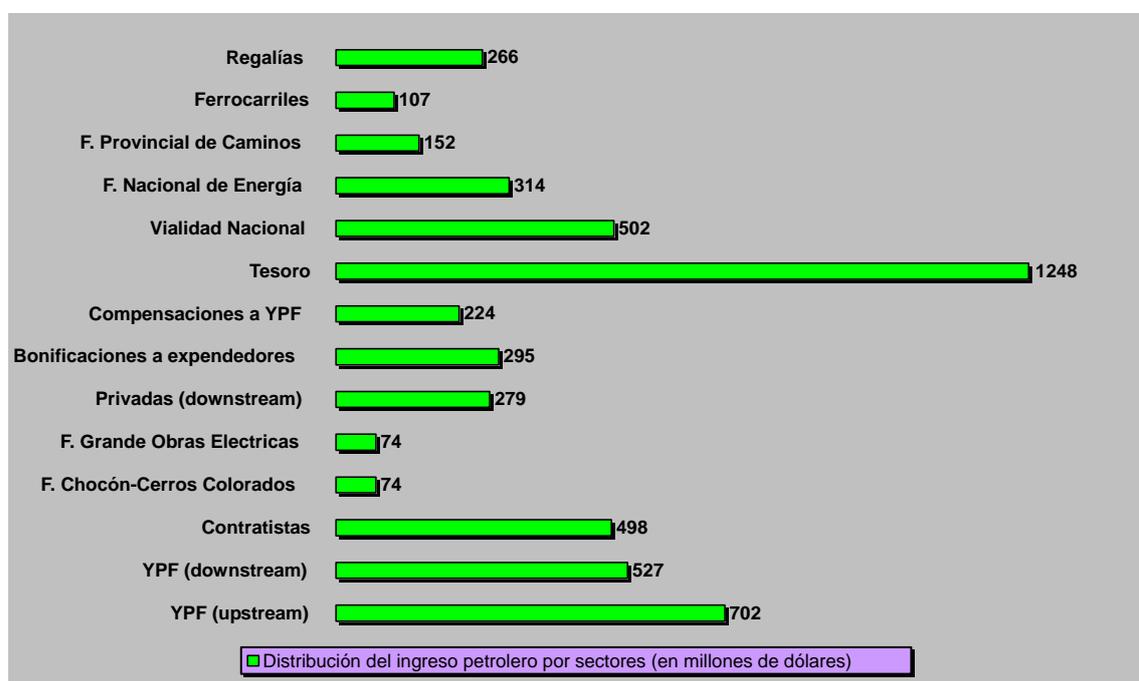
Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de FETERA: *Origen y desarrollo de la industria del petróleo en Argentina y Latinoamérica*. En: <http://www.sindluzyfuerzamdp.org.ar/FeTERA/index>.

Teniendo en cuenta los datos precedentes, podemos observar que el 50% de la renta petrolera se destinaba a financiar el déficit del Tesoro Nacional a través de una serie de mecanismos impositivos, desviando fondos que podrían haber sido utilizados por la petrolera estatal para realizar inversiones en el sector y fortalecer su estructura productiva. El Estado se apropiaba de la renta petrolera por tres vías principales: 1) el gravamen sobre el procesamiento de petróleo crudo. El porcentaje del gravamen es del 10% del precio del petróleo crudo; 2) el Impuesto al Valor agregado; 3) el impuesto a la transferencia de combustibles líquidos derivados del petróleo (Cfr. Bravo y Kozulj, 1993:78-79).

A eso hay que sumarle las regalías que YPF debía pagar a las provincias en cuyo territorio se encontrasen yacimientos petroleros. El monto de las regalías, según la Ley de Hidrocarburos vigente en 1989 era del 12 % para los hidrocarburos líquidos extraídos en boca de pozo. En la práctica, y hasta 1980, equivalía al 12% del precio oficial del crudo regulado por la Secretaría de Energía (Bravo y Kozulj, 1993: 76). En 1988, el Poder Ejecutivo Nacional se vio obligado a aplicar una fórmula indexatoria de las transferencias por regalías para compensar a las provincias cuando el precio internacional del crudo cayó. Al atar el monto de las regalías a los niveles de inflación, YPF se vio obligada a desembolsar en ese concepto, 350 millones de dólares a comienzos de 1988 (*La Nación*, 18 de marzo y 4 de abril de 1989).

Desagregando las variables que venimos mencionando hasta aquí, y tomando datos de 1987, nos queda el gráfico que sigue:

**Gráfico I: Distribución del ingreso petrolero por sectores (en millones de dólares. Año 1987)**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos extraídos de Kozulj, Roberto y Bravo, Victor (1993): *La política de desregulación petrolera Argentina. Antecedentes e impactos*. CEAL. Buenos

Si consideramos los datos expuestos en el Gráfico I podremos observar que las apreciaciones hechas por FETERA acerca de las verdaderas causas de la ineficiencia de YPF tienen un firme basamento en tanto los ingresos provenientes de la explotación y venta de petróleo han sido utilizados por las diferentes administraciones como instrumentos de regulación del déficit fiscal. Si hacemos una progresión de la apropiación del ingreso petrolero por el Estado desde 1975 y hasta 1989, veremos que el porcentaje no ha dejado de oscilar entre el 48,3% y el 54,1% (Bravo y Kozulj, 1993: 85-85). Este diagnóstico es corroborado por el presidente de la petrolera estatal, Daniel Montamat, quien afirma en marzo de 1989 que si se continúan “(...) usando los precios de los combustibles como instrumento de recaudación impositiva, vamos a llegar al absurdo económico de que la imposición sobre la industria del petróleo es superior a la renta que esta industria genera” (*La Nación*, 4 de marzo de 1989). En ese sentido, sostiene que YPF recibe por el precio de las naftas el 40% del total y el resto se destina al fisco. Esas declaraciones de Montamat también estaban orientadas a la legitimación de la desregulación del sector pues para el directivo es necesario avanzar no sólo en la desmonopolización del éste, sino también en el fomento de las inversiones privadas en petróleo (*La Nación*, 15 y 25 de marzo; 6, 8 y 27 de abril de 1989).

A esto hay que sumarle que Yacimientos Petrolíferos Fiscales debía sostener a otras empresas del Estado en constante desequilibrio financiero. En marzo de 1989 la Dirección de Empresas Públicas (DEP) expresa su preocupación por las deudas que las distintas reparticiones estatales tienen con la petrolera. Entre los entes deudores se encuentran: Yacimientos Carboníferos Fiscales, Ferrocarriles Argentinos, Segba, la Policía Federal, la Prefectura Naval, Obras Sanitarias y la Municipalidad de Buenos Aires. La DEP sostiene que las transferencias realizadas por YPF hacia otros organismos fueron posibles porque ésta cumplió con el Plan de ahorro forzoso impulsado el año anterior por la administración radical y cuyo objetivo era lograr que las empresas del Estado se mantuvieran con recursos propios (*La Nación*, 23 de febrero y 10

de marzo de 1989).

En septiembre del mismo año, Jorge Scalabrini Ortiz denuncia en un periódico neuquino las argumentaciones del Ministro de Obras y Servicios Públicos, Jorge Dromi, quien sostiene que el déficit operativo de YPF para ese año sería de 1.026 millones de dólares. Ese monto, para Scalabrini Ortiz, estaría distorsionando la realidad económico-financiera de Yacimientos Petrolíferos Fiscales y sería un recurso utilizado por Dromi para justificar la explotación de áreas y yacimientos en producción por las petroleras privadas (*El Diario*, 30 de septiembre de 1989). La cifra que Dromi diera en conferencia de prensa del 18 julio de 1989 no se corresponde con los ingresos que YPF obtuvo ese año. En la conferencia el Ministro soslaya un hecho fundamental: que la Secretaría de Energía había modificado 8 días antes de su aparición pública el precio de venta de subproductos del petróleo y de petróleo crudo con destino a las empresas privadas (Secretaría de Energía, Resolución N°7. 10 de julio de 1989). La información suministrada por Dromi elude esas modificaciones y se remite a valores del mes anterior, con lo cual se produce una distorsión significativa en los niveles de ingresos por venta de petróleo crudo y subproductos.

Los datos reales indican que modificaciones llevadas a cabo por la Secretaría de Energía supondrían incrementos de hasta 717,9 millones de dólares anuales para la petrolera estatal a pesar de no modificarse las cargas impositivas, con lo cual queda demostrado que el déficit operativo de la petrolera estatal fue una construcción que favorecía a ciertos capitales en tanto legitimaba la entrega de áreas y yacimientos a petroleras privadas.

Esto se confirma unos años después cuando está al frente del Ministerio de Economía Domingo Cavallo, quien en una ronda de prensa, cuando la oposición no dio quórum para aprobar la *Ley de Hidrocarburos* en 1992, contradiciendo el discurso oficial que argumentaba la necesidad de privatizar Yacimientos Petrolíferos Fiscales porque era una empresa deficitaria, el Ministro sostiene que no le preocupa la no aprobación de la ley porque en ese momento YPF es “superavitaria y paga sus impuestos” (*Página/12*, 11, 17 y 19 de septiembre de 1992).

Por último, quisiéramos destacar que la Sindicatura General de Empresas Públicas –en connivencia con la política impulsada desde la presidencia de la Nación –, a través de la *Nota N° 2344* de octubre de 1989, le dio carácter de subsidios plausibles de ser eliminados a toda una red de prestaciones sociales, recreacionales y educativas que la petrolera estatal ponía en funcionamiento en las regiones donde operaba. Estas innovaciones en el territorio realizadas a lo largo de los años por las empresas estatales ahora pasan a ser considerados costos empresariales plausibles de ser eliminados. La SIGEP también pasa a considerar un subsidio la *política de remuneraciones* de YPF, es decir, los alquileres de viviendas para sus empleados, los fondos de ayuda estudiantil, las colonias de vacaciones, clubes sociales, proveedurías, etc. Podemos observar que la recalificación de ítems realizada por este organismo se vincula a una transformación en el rol del Estado quien “(...) deja de ser un espacio de conflicto para vincularse y servir a los intereses de los sectores hegemónicos (...) La degradación de una forma de Estado no hizo más que facilitar el surgimiento de otro con mayores capacidades (eficiencias) en reproducir (el orden social) y en reproducirse como aparato de dominación” (Balazote y Radovich, 2003).

Teniendo presente lo expresado a lo largo de estos párrafos, podemos constatar cómo se construyó una imagen de las empresas estatales en general, y de YPF, en particular, que distorsionó las verdaderas razones de la *ineficiencia crónica*. Nos parece que esa ineficiencia estuvo ligada más bien a funciones que asumió el Estado desde 1989, al erigirse en garante de las relaciones de producción capitalista, liberalizando los mercados, eliminando controles y favoreciendo la constitución de un monopolio petrolero en manos privadas.

#### **4. La “sana competencia”**

Este argumento es esgrimido por las petroleras privadas, quienes sostienen la imposibilidad de competir en el sector si existe una empresa monopólica en manos del Estado. Menem, ya durante su campaña electoral, en una reunión que mantuvo con representantes de los distintos

sectores del empresariado el 25 de abril de 1989 sostuvo que las privatizaciones se llevarían a cabo según un programa pautado para equilibrar el sector público y con el objetivo de fomentar la competencia sin “caer en el error de transferir monopolios estatales a monopolios privados” (*La Nación*, 25 de abril de 1989). Esto quedará documentado en el décimo considerando del *Decreto 1055*, de octubre de 1989, que pautará los rasgos generales de la política petrolera de la administración menemista. Allí se señala que el PEN tiende a una progresiva desregulación del sector “que conduzca a la efectiva y libre competencia en todos los segmentos en el menor tiempo posible (...)”.

Este argumento resultó una falacia puesto que luego de la enajenación de los activos de YPF los principales grupos económicos beneficiados con la privatización ven potenciada su presencia en el mercado al ser, por un lado, productores de gas natural y petróleo –además de fabricantes de equipos y materiales para el sector– y tener desde la dictadura militar, una firme inserción en la industria petrolera. Además de ello, son los principales usuarios en tanto el petróleo, el gas natural y la electricidad son insumos fundamentales para el desarrollo de sus actividades (Azpiazu y Shorr, 2001: 18-19)<sup>3</sup>.

Tres son las estrategias seguidas por estos grupos económicos una vez sancionados los decretos de desregulación: a) una *estrategia de concentración* que implicaba que algunos grupos económicos adquirieran, a través de alguna de sus firmas, activos públicos en sectores donde ya tenían una posición consolidada. En el sector petrolero esta estrategia fue implementada por Pérez Companc, Techint, Astra y el Grupo Soldati; b) una *estrategia de integración* donde, a través de la obtención de activos públicos, distintos grupos económicos lograran mayor integración vertical u horizontal de sus actividades. Así, las empresas petroleras privadas, pasaron a controlar refinerías, oleoductos, flotas petroleras, etc.; y c) una *estrategia de conglomeración*, la cual suponía una mayor diversificación productiva de ciertos grupos económicos. Esta estrategia fue seguida por Pérez Companc, Techint, Soldati, entre otros (Ídem: 21-22).

En los *Anuarios de Combustibles* publicados por la Secretaría de Energía de la Nación podemos observar la incidencia de los principales operadores petroleros después de que se sancionan los primeros decretos tendientes a la desregulación. La observación de estas tablas nos permitirá corroborar que lejos de fomentar la competencia, lo que se consolidó fue un oligopolio privado donde las principales actividades petroleras quedaban en manos de los mismos grupos que ya ostentaban una posición dominante en el mercado desde la dictadura militar. Luego de la desregulación lo que ocurre es una profundización de la estrategia de conglomeración que nombrábamos más arriba:

---

<sup>3</sup> Es interesante leer los diarios de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación de septiembre de 1992, cuando se está tratando el Proyecto de Ley de Federalización de Hidrocarburos, porque los diputados que votaron a favor de la privatización realizan esfuerzos discursivos enormes para desligarse de los grupos económicos más concentrados vinculados al sector petrolero. Incluso, llegan a sostener que la “patria contratista” está preocupada con esta ley porque se acaban los privilegios para ellos. Como ejemplo reproducimos lo que sostiene el diputado por Tucumán, Florencio Gilberto Aceñolaza: “Estamos pretendiendo que se federalicen los hidrocarburos y que se permita la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, que no solamente implica una modificación estructural sino que también – como lo saben los señores diputados opositores – posibilitará generar una masa de recursos para apoyar a los jubilados, a un grupo importante de nuestra población. Nos señalan como si fuésemos representantes de un sistema que ellos no quieren apoyar, pero quiero decirles que hoy la patria contratista está muy preocupada por la sanción de este proyecto. No sería demasiado raro que detrás de muchos de los que se oponen estuviera la patria contratista, que día a día ve que ya no tiene contratos relativos a pozos inexistentes, transportes que no se efectúan, metros de perforación que no se concretan, pero que no obstante se facturan y el país paga”. Cámara de Diputados de la Nación Argentina. *Diario de sesiones. Sesión extraordinaria en minoría*. 16 de septiembre de 1992. Pág. 2870

**Tabla II: Producción de petróleo por Empresa. Años 1989 y 1992**

Año 1989		
Empresa	Metros Cúbicos	%
<b>YPF Administración</b>	16.639.651	62,29
<b>YPF Contratos*</b>	9.425.770	35,28
<b>Astra CAPSA</b>	130.732	0,49
<b>Cías Asociadas Petroleras</b>	341.141	1,28
<b>Petroquímica C.R.</b>	62.713	0,23
<b>S.A. Sol</b>	113.277	0,43
<b>Total</b>	26.713.284	100

Año 1992		
Empresa	Metros Cúbicos	%
<b>YPF</b>	13.185,40	40,88
<b>Compañía Naviera Perez Companc</b>	4.811,30	14,92
<b>Amoco</b>	2.507,70	7,77
<b>Total Austral</b>	2.370,20	7,35
<b>Bridas</b>	1.715,40	5,31
<b>Oxy</b>	1.407,90	4,4
<b>Astra</b>	1.637,30	5,07
<b>Otras</b>	4.611,10	14,3
<b>Total</b>	32.246,30	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de Secretaría de Energía, *Anuario de Combustibles*. Años 1989 y 1992

\*Las compañías contratistas de YPF para ese año eran Amoco, Pérez Companc, Techint, Astra, Bridas, Total Austral, Pluspetrol, entre otras.

Si nos detenemos en el año 1992, veremos que las compañías privadas ahora controlan casi el 60% de la producción de petróleo del país, cuando tres años antes era Yacimientos Petrolíferos Fiscales quien ocupaba el primer puesto en la producción de hidrocarburos llegando a casi un 98 % de metros cúbicos al año, por administración y por contrato. A lo largo del período analizado podemos observar que esa tendencia fue acentuándose y llega a su máxima expresión en 1999 cuando Repsol YPF se queda con el 99,98% de las acciones de YPF S.A (Repsol-YPF. *Memorias y balances*. Años 1994-2001).

Estas estrategias se consolidaron a partir de una cláusula del *Decreto 1055/89* que establecía la necesidad de asegurar la libre disponibilidad de crudo y derivados<sup>4</sup>. Desde entonces, las cuotas que la Secretaría de Energía asigna a las compañías privadas dejan de ser reguladas a través de las negociaciones establecidas en la *Mesa de Crudos*<sup>5</sup> y las empresas pueden disponer libremente del crudo que extraigan y sus los derivados, retribuyendo al país sólo el 12% de

<sup>4</sup> Cfr. Ministerio de Economía de la Nación y Ministerio de Obras y Servicios Públicos. *Resolución Conjunta 316/91 y 100/91*. Buenos Aires. 19 de abril de 1991.

<sup>5</sup> Los contratistas de YPF debían entregar el petróleo extraído a la empresa estatal y las empresas que destilaban lo recibían de la Secretaría de Energía en la mesa de crudos. Cabe destacar que este mecanismo también contribuía a generar déficit en la empresa petrolera estatal en tanto ésta compraba el crudo a sus contratistas a un precio más caro del que obtenía por venderlo a los destiladores privados. Cfr. Bravo y Kozulj, Op. cit.: 91

regalía establecido por la *Ley 17.319* y el impuesto a las ganancias.

No podemos dejar de advertir que el discurso que sostenía que la privatización contribuiría a fomentar la competencia constituía una falacia pues lejos de alcanzarse ese objetivo, lo que ocurrió fue el traspaso de un monopolio en manos del Estado a un monopolio privado. Esto fue concebido *ex profeso* y una prueba de ello lo constituye el establecimiento de montos patrimoniales muy elevados para poder participar de las licitaciones, lo cual deja al margen de la convocatoria a numerosos interesados y favorece la participación de grupos económicos de capital muy concentrado.

### **5. De agentes a accionistas: el Programa de Propiedad Participada (PPP)**

Otro giro discursivo destinado a atenuar la repercusión del impacto social que provocaría el proceso de privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales fue aquel que sostenía que los trabajadores, luego de la enajenación de la empresa, dejarían de ser obreros para convertirse en empresarios.

Esto quedó plasmado en los artículos 21 a 40 de la *Ley 23.696* que establecían la posibilidad de aplicar Programas de Propiedad Participada (PPP) una vez transformadas las empresas en sociedades anónimas. Por estos programas los trabajadores en relación de dependencia de los entes a privatizar podían convertirse en accionistas de la empresa a través de la recepción de bonos de participación en las ganancias que se le entregarían “(...) en función de su remuneración, su antigüedad y sus cargas de familia” (*Ley 23.696*, 18 de agosto de 1989).

La reglamentación de estos PPP se llevó a cabo a través del *Decreto 584/93* y estableció, a grandes rasgos, lo que mencionamos a continuación:

- que la adhesión a los Programas de Propiedad Participada es voluntario e individual (Artículo 6);
- que quienes hubiesen adquirido acciones podrían transferirlas previo acuerdo por mayoría simple en Asamblea Especial convocada a tal efecto. En este caso, la decisión tomada era obligatoria para todos los adherentes al programa (Artículo 15).
- que los adquirentes de acciones a través del PPP tendrán representación en el directorio de la empresa a través de la elección, por Asamblea Especial, de un miembro titular y uno suplente. Este derecho quedaba limitado si, una vez distribuidas las acciones, la proporción del capital social destinado al PPP disminuía en un 40% (Artículo 18).

El problema suscitado a partir de este decreto es que para esa fecha ya se había llevado a cabo el programa de racionalización de personal en la petrolera y 22.208 agentes de YPF habían suscrito al retiro voluntario. Esas personas quedaban excluidas de la posibilidad de acceder a los Programas de Propiedad Participada. Tal es así que una Resolución Conjunta de los Ministerios de Trabajo y de Obras y Servicios Públicos establece que “La adhesión a un Programa de Retiro Voluntario hará caer los derechos emergentes del Programa de Propiedad Participada”<sup>6</sup>, con lo cual numerosos agentes que fueron desvinculados de la firma estatal entre 1989 y 1993 no tuvieron posibilidad de elegir qué Programa les convenía.

El decreto también establecía que el precio de las acciones del PPP “(...) será pagado por EL COMPRADOR con los dividendos anuales que la empresa distribuya con relación a las acciones adquiridas y con la afectación de hasta el 50% de los ingresos provenientes de los bonos de participación en las ganancias que la Empresa emita de conformidad a lo establecido por el artículo 29 de la *Ley 23.696*”. En caso de que se termine la relación laboral del agente con la empresa antes de pagar el precio de la totalidad de las acciones, aquellas que no hayan sido canceladas pasan a ser automáticamente del Estado, quien puede revenderlas a través del Fondo de Garantía y Recompra. Las acciones que quedaron en poder del trabajador pueden ser transferidas a otros empleados que aún mantengan vínculos con la empresa y si no existiesen trabajadores interesados, las comprará el Estado.

---

<sup>6</sup> Cfr. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Ministerio de Obras y Servicios Públicos. *Resolución Conjunta N° 472 MTSS y N° 481 MEyOSP*. 17 de mayo de 1993.

Luego de la puesta en marcha del Programa en diciembre de 1994<sup>7</sup>, sólo 9489 agentes suscribieron a él, dato que resulta elocuente si tenemos en cuenta el proceso de reducción de personal llevado a cabo los años anteriores y la limitación impuesta por la reglamentación a quienes habían accedido a los retiros voluntarios. El 23 de octubre de 2001 se amplió la posibilidad de acceder al PPP, luego de la enorme cantidad de juicios contra el Estado que emprendieron muchos ex agentes de YPF. A partir de la sanción de la ley N° 25.471 se determinó que “Será considerado personal de la empresa en condiciones de acceder al Programa de Propiedad Participada, aquel que se desempeñaba en relación de dependencia con YPF S.A., al 1° de enero de 1991, y que hubiese comenzado su relación laboral con anterioridad a dicha fecha”<sup>8</sup>.

Un problema que tuvieron los trabajadores-accionistas fue que no percibieron por muchos años el porcentaje de las ganancias derivadas de la cotización de las acciones en la bolsa. En 2001 la deuda para con ellos ascendía a 1200 millones de pesos. Ese año, en una manifestación frente a la Corte Suprema de Justicia los ex agentes de Yacimientos Petrolíferos Fiscales a quienes se les adeudaba el porcentaje de ganancias del Programa de Propiedad Participada manifestaron su descontento en pancartas que contenían la siguiente leyenda: “Para Menem el país es una joda; para el capitalismo, un paraíso y la tierra prometida para los corruptos” (La Prensa Digital, 6 de junio de 2001). Esto nos muestra que una década después de la enajenación de las empresas del Estado, los trabajadores – a quienes se les dijo que la privatización los convertiría en propietarios –, no habían recibido ningún beneficio del Programa, teniendo que dedicarse esos años a encontrar trabajo en compañías privadas o como trabajadores cuentapropistas.

Lo dicho hasta entonces nos permite aseverar, siguiendo a Marx, que “decir que los intereses del capital y los intereses de los obreros son los mismos, equivale simplemente a decir que el capital y el trabajo asalariado son dos aspectos de una misma relación” [Marx, 1985: 20], pero la tergiversación discursiva derivada del Programa de Propiedad Participada sólo fue un recurso dirigido a desviar el conflicto que probablemente se hubiese suscitado –y que de hecho estalló en 1997–, cuando miles de trabajadores perdieron su fuente de empleo.

## **6. Epílogo... La desregulación del sector petrolero y la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales**

Alejandro Roffman, en su libro titulado *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar* (1999), distingue dos etapas dentro del proceso que condujo a la enajenación del capital accionario de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. La primera supuso la transferencia de áreas de explotación al capital privado y estuvo normatizada por una serie de decretos del poder ejecutivo, que claramente se orientaban a desregular el sector. Esta primera etapa se llevó adelante obviando cualquier intento de consenso con los trabajadores o habitantes de las regiones donde se realizaban los procesos productivos vinculados al petróleo. Lo que nos habla de una estrategia del gobierno justicialista que únicamente atendió a las demandas de sus socios internacionales, soslayando cualquier consideración social o territorial.

Esto se inicia en octubre de 1989 al dictarse el *Decreto N° 1055*, que reglamenta los artículos 8 al 11 de la *Ley 23.696* y los artículos 2, 6, 11, 95 y 98 de la *Ley de Hidrocarburos* de 1967. El objetivo de esa norma es reactivar la explotación de hidrocarburos en las áreas en poder de YPF y así mejorar la competencia en el sector a través de una *progresiva desregulación*. Para ello propone diferenciar entre *áreas marginales* o *de interés secundario* y *áreas centrales*<sup>9</sup>, que

---

<sup>7</sup> Ministerio de Obras y Servicios Públicos y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Resolución Conjunta N° 1507 MEOySP y N° 1270 MTSS. 2 de diciembre de 1994.

<sup>8</sup> Cfr. Congreso de la Nación Argentina: “Artículo 1”. *Ley 25.471*. 23 de octubre de 2001.

<sup>9</sup> El artículo 2 del Decreto establece las condiciones para que un área sea marginal o de interés secundario. Entre esas condiciones se destacan las siguientes: que hayan permanecido inactivas durante 5 años o más; que su producción diaria para 1988 no haya superado los 200 metros cúbicos de petróleo. Las áreas centrales son aquellas cuya producción diaria supera los 200 metros cúbicos. Ídem.

serán explotadas de diferente manera, aunque en ambas se prioriza la participación directa de inversiones provenientes del capital privado, siguiendo la línea argumentativa que analizamos en los apartados anteriores.

Para la adjudicación de los derechos de explotación, la Secretaría de Energía debe convocar a concurso público internacional y la empresa que gane la licitación podrá utilizar libremente los hidrocarburos producidos en esa área. La libre disponibilidad de hidrocarburos es complementada con la autorización para importar y exportar petróleo crudo o derivados, librando esas transacciones de todo derecho o arancel. Esto, siguiendo a Trincheró y Leguizamón, consolida una nueva tendencia productiva: el petróleo y el gas dejan de ser insumos destinados al abastecimiento del mercado interno para emplazarse en los circuitos económicos mundiales como materias primas. De esta forma “la orientación hacia el mercado mundial de la producción de petróleo se liga a un perfil de dicha exportación constituido por petróleo crudo prácticamente sin valor agregado, es decir, impactando negativamente sobre la demanda de fuerza de trabajo” (Trincheró y Leguizamón, 2004: 112).

A este decreto le siguió el *Nº 1212* del 8 de noviembre del mismo año que se orientaba a la apertura de la economía argentina a fin de que puedan “(...) establecerse un conjunto de reglas de juego tendientes a sustituir de forma creciente la intervención del Estado por los mecanismos de asignación del mercado, en igualdad de condiciones (...)”. En relación a ese principio, el objetivo particular de esta norma es que Yacimientos Petrolíferos Fiscales se transforme en una “empresa competitiva”. Vemos aparecer, nuevamente, uno de los ejes de ese discurso privatista que intentaba legitimarse invocando la “igualdad de condiciones” para inversores privados y públicos, la “apropiación colectiva de la renta”, y la “leal competencia”. En este caso, deja el plano meramente discursivo y se plasma en un decreto que busca equiparar a la petrolera estatal con las empresas privadas, sin tener en cuenta que Yacimientos Petrolíferos Fiscales cumplía una serie de funciones que no podían medirse en términos de mercado sino que tenían que ver con formas de radicación de la empresa en el territorio y de avance de la estatalidad en algunas regiones<sup>10</sup>. Al mismo tiempo, la igualdad de condiciones con las firmas pertenecientes al capital privado no estaba garantizada porque la petrolera del Estado contaba con un déficit operativo permanente, por las razones que expusimos en apartados anteriores.

El decreto también establecía la renegociación de los contratos preexistentes de producción, explotación y obra en un plazo de seis meses, y la libre disponibilidad de petróleo producido por los nuevos concesionarios o los socios privados. A partir de esa renegociación de contratos comenzaron a violarse disposiciones de la Ley de Hidrocarburos de 1967, sobre todo aquellas referidas al número de yacimientos por concesionario. Con esto, lejos de tender hacia una política antimonopólica, se promovió la concentración de la actividad en pocas firmas. De esa manera, entre los años 1991 y 1992, en abierta transgresión de lo establecido por la *Ley 17.319* de Hidrocarburos, a ciertas firmas como la Cía. Pérez Companc S.A., Bidas SAPIC y la Cía. General de Combustibles del Grupo Soldati, se les otorgó una mayor cantidad de áreas de explotación que las estipuladas legalmente<sup>11</sup>.

El *Decreto 1212* también permite la libre importación y exportación de crudo y derivados y exime esas transacciones comerciales de cualquier arancel, creando excelentes negocios para las firmas vinculadas al sector petrolero en tanto que sólo deben pagar el monto correspondiente a regalías. Así de exportarse crudo por un valor aproximado de 71 millones de dólares en 1989; una década después, cuando termina de consolidarse la privatización de YPF, la cifra asciende a casi 1.568 millones de dólares. Mientras que los valores de la exportación de derivados del

---

<sup>10</sup> Roffman sostiene que la radicación de empresas como YPF en el territorio “(...) implicaba una estrategia de desarrollo urbano y regional que excedía (...) lo que una empresa tipo estaba obligada a realizar en términos de sus objetivos de obtención de la máxima tasa de ganancia posible. De algún modo, YPF «subsidiaba» al territorio local donde se asentaba y tal decisión superaba una visión mercantilista de su rol y su función como empresa líder en el proceso de extracción, industrialización y comercialización del petróleo.” (1999: 99)

<sup>11</sup> Cfr. Secretaría de Energía. *Anuarios de Combustibles*. Años 1990, 1991 y 1992.

petróleo pasan 435 millones de dólares en 1989 a 847 millones en 1999, aproximadamente<sup>12</sup>. Esto, en realidad, no es otra cosa más que una modificación en la distribución de la renta petrolera que desde 1992 pasa a ser controlada gradualmente por el capital privado, cuando hasta esa fecha era prerrogativa del Estado Argentino (Cfr. Klachko, 2005; Kozulj, 1993; Calleja, 1992).

Luego de decretar estas disposiciones quedaba claro que al Poder Ejecutivo le interesaba únicamente favorecer a sus socios capitalistas y allanar el camino para la privatización total de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Esto último se tornó evidente cuando el 31 de diciembre de 1990 se da a conocer el *Decreto 2778* que dispone la transformación jurídica de YPF que pasa de ser una sociedad del estado a ser una sociedad anónima. La justificación argüida en los considerandos del decreto es la necesidad de “alcanzar una gestión eficiente y transformarla en una empresa competitiva en un mercado desregulado y des-monopolizado”, regida por el derecho privado. Para alcanzar tal objetivo se diseñó un *Plan de Transformación Global*<sup>13</sup> de la petrolera que “(...) presupone mantener aquellos activos productivos que empresarialmente son estratégicos y económicamente viables, vendiendo los demás activos o asociándose en su explotación cuando su operación implique grandes inversiones y riesgos”. Lo que se esperaba con el Plan era asegurar la rentabilidad a los futuros accionistas de una YPF que se orientaba definitivamente hacia su privatización.

La segunda etapa identificada por Roffman tiene como eje la transferencia a manos privadas del capital accionario mayoritario de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Esto cristaliza desde la sanción de la *Ley de Federalización de Hidrocarburos. Transformación Empresarial y Privatización del Capital de YPF Sociedad Anónima. Privatización de Activos y Acciones de YPF S.A.* sancionada en octubre de 1992.

El debate y aprobación del proyecto presentado por el oficialismo fue pospuesto en varias ocasiones en ambas Cámaras porque la oposición se negaba a dar quórum ante lo que consideraba una entrega del patrimonio nacional. Finalmente, las argumentaciones en defensa o impugnando el proyecto del Poder Ejecutivo se produjeron cuando el presidente Menem expresó que si no salía del Congreso, la ley se originaría en un decreto.

Días antes del tratamiento del proyecto de ley, se puso en marcha una campaña mediática tendiente a generar consenso en la opinión pública alrededor de los beneficios de la privatización. En ella se vertían una serie de apreciaciones que resultaban contradictorias lo expresado por Carlos Menem antes de que asumiese la presidencia<sup>14</sup>. Parte de esa campaña fue

---

<sup>12</sup> Cfr. Secretaría de Energía de la Nación. *Anuario de Combustibles*. Años 1989 y 1999

<sup>13</sup> “Transformación Global significa el cambio de YPF desde el comienzo del proceso de desregulación, dispuesto por el PODER EJECUTIVO NACIONAL en octubre de 1989, hasta 1992 cuando finalizarían las mayores reestructuraciones de la empresa, incluyendo su cotización en mercado de valores”. Cfr. Poder Ejecutivo Nacional. “Anexo I”. En: *Decreto 2778*. 31 de diciembre de 1990.

<sup>14</sup> Esto lo recuerda el Diputado por Buenos Aires, Luis Zamora, en su discurso ante la Cámara el 23 de septiembre de 1992: ““El doctor Carlos Menem, el Partido Justicialista, la conducción nacional del SUPE –enrolada en su enorme mayoría en el justicialismo – y muchos de los actuales legisladores del PJ defendieron en el pasado una posición opuesta a este plan de entrega del petróleo a las multinacionales. Citaré algunas pocas expresiones. El Segundo Congreso Nacional Justicialista de Energía de 1987 resolvió rechazar cualquier forma de privatización de las empresas energéticas. No estamos hablando de 1945 o de 1954; estamos hablando del 87. En su declaración agregaba que «... aceptar las condiciones generadas por el proceso... es el camino elegido por el gobierno de la UCR» (...) El doctor Carlos Menem, en marzo de 1988, declaraba ante el Congreso del SUPE: «Sugestivamente en algunos sectores sociales se ha concentrado una campaña para responsabilizar por la profundidad de la crisis a las empresas del Estado...». Agregaba: «Que yo sepa esas empresas no han sacado sus capitales afuera... pero muchos empresarios han vaciado sus empresas y tienen riquezas colocadas en otras partes del mundo...». Por último, hacía expresa mención a YPF: «En cuanto a YPF, esta empresa que tanto queremos, debe ir definitivamente a disposición de sus recursos y de sus riquezas. Basta de contratos espurios; basta de entregar esta riqueza, que se va a agotar un día sin beneficio para nuestra gente; basta de negociar con nuestra empresa estatal...»”. Cfr. Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 1992. Pág. 3255.

una solicitada publicada por los diputados justicialistas los días previos al debate. En ella sostenían los beneficios que la privatización tendría para las provincias porque a) todas quedarían integradas al usufructo de los yacimientos ya que seguirían teniendo la propiedad mayoritaria de las acciones de la nueva empresa y b) a todas se les reconocerían las deudas por regalías que la Nación tenía con ellas (Clarín, 22 de septiembre de 1992). Lo que no se aclaró en esa ofensiva mediática fue que la ley contenía en su artículo décimo una cláusula que obligaba a las provincias a enajenar más del 50% de las acciones que poseían en un plazo no mayor a tres años. Así, quedaba sin efecto en pocos años la tan mentada participación provincial mayoritaria en el capital social de YPF.

Respondiendo a esta construcción mediática de consenso social, la oposición centró sus argumentaciones en la orientación neoliberal que el ministro Cavallo dio a la economía y en el beneficio que estas medidas procuraron a los sectores más concentrados de la economía local y a aquellos vinculados al capital financiero internacional. Así, para el diputado Antonio Cafiero la privatización de YPF se produce en el marco de la negociación del gobierno con los acreedores externos y es coincidente con la entrada del país al Plan Brady. Sostiene en el debate legislativo que:

La imposición del comité de bancos acreedores se vincula a la necesidad y urgencia de privatizar YPF. En realidad, éste no sería el producto de un hecho legislativo sino parte de una decisión política del gobierno que claramente ha dicho que si no se sancionaba la ley se iba a privatizar por decreto (...).

El actual es un estado de derecho que sirve a la consagración de un nuevo poder económico en el país. Aquí se han dado los nombres de los empresarios y empresas que son beneficiarios de todo el proceso de privatización. Estamos frente a un proceso de acumulación económica extraordinaria y a un sistema de transferencias de ingresos a grandes grupos empresariales que se van adueñando de la actividad privada y de porciones del Estado, porque muchos de ellos actúan con la potestad pública de ser un estado dentro del Estado<sup>15</sup>

Víctor Bravo señala que el proceso de venta de acciones de YPF es reflejo de la visión cortoplacista del gobierno de Menem, cuya prioridad se vinculó al cumplimiento de los compromisos pactados con los acreedores externos. Esa jerarquización a la hora de favorecer a determinados grupos, para este autor, estaría reflejada en la ausencia de una tasación oficial antes de proceder a la privatización y en la inexistencia de un balance del último año de la sociedad estatal certificado por funcionarios públicos. Otro rasgo que indicaría la orientación privatista del gobierno estaría constituido por la subvaluación de las acciones de la petrolera (Bravo: 1994: 3).

Tampoco es casual que el presidente del Comité de Directores Gerentes del Grupo Royal Dutch Shell haya expresado en el 13º Congreso Mundial del Petróleo realizado en Buenos Aires en 1991 que “Hasta el corriente año el sector petrolero en la Argentina era el más rigurosamente regulado de todos los sectores del mercado argentino. Ahora está desregulado. Considero que el éxito de esa desregulación es un homenaje al trabajo de este gobierno y al apoyo de Yacimientos Petrolíferos Fiscales [es decir, al ingeniero Estenssoro]. Shell Dapsa, al igual que todas las entidades del sector petrolero de este país, está por supuesto encantada de trabajar en este mercado abierto”<sup>16</sup>.

El oficialismo negó las acusaciones de la oposición de que con la *Ley 24.145* favorecería a los sectores más concentrados del capital privado extranjero. Sin embargo, al seguir la trayectoria de la privatización vemos que, una vez realizada la primera oferta pública internacional en 1993

<sup>15</sup> Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones. Sesión ordinaria Especial. 24 y 25 de septiembre de 1992. Págs. 3276-3277

<sup>16</sup> Citado por el Senador Conrado Storani. En: Cámara de Senadores de la Nación Argentina. *Diario de Sesiones*. 8º Sesión Ordinaria. 25 de junio de 1992. Pág. 1341.

– donde se ofrecen 140 millones de acciones –, quienes se quedaron con el 58% del capital social de YPF fueron: *Fidelity*, el principal fondo de pensión del mundo; el *Citibank*, que para entonces se erigía como el mayor acreedor del país; *Pérez Companc* y un fondo de inversión – *Argentina Private Development Trust (APDT)*–, integrado por *Pérez Companc* y por bancos acreedores como el *Midland Bank*, el *Banco de Tokyo* y la *Corporación Financiera Internacional* (subsidiaria del Banco Mundial)<sup>17</sup>.

Lo cierto es que tras la esa primera colocación de acciones en el mercado, el sector privado se quedó con el 45,3% del capital accionario de Yacimientos Petrolíferos Fiscales y el resto permaneció en manos de las provincias, el Estado Nacional y los ex agentes petroleros (Roitter, 1994: 115). No obstante, la estructura del capital social de la petrolera volvió a modificarse a lo largo de los años para, en 1999, quedar constituida de la siguiente manera:

**Tabla III: Estructura accionaria de YPF S.A. Año 1999.**

<b>Estructura del capital accionario de YPF SA, inicio y fines de 1999 En % de acciones</b>		
<b>Accionista</b>	<b>Participación accionaria (en porcentajes)</b>	
	<b>Inicios de 1999</b>	<b>Fines de 1999</b>
<b>Estado Nacional</b>	<b>5 % + acción de oro</b>	<b>Acción de oro</b>
<b>Estados Provinciales</b>	<b>4,7 %</b>	<b>0 %</b>
<b>Agentes de YPF</b>	<b>0,4 %</b>	<b>0,4 %</b>
<b>Repsol</b>	<b>14,99 %</b>	<b>98,23 %</b>
<b>Otras empresas privadas</b>	<b>74,90 %</b>	<b>1,37 %</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de De Dicco, Andrés (2004): *¿Crisis energética en Argentina? Diagnóstico para comprender qué hay detrás de la “crisis”*. Documento de Trabajo N° 22. El Salvador: Instituto de Investigación en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador. Pág. 14

Luego del debate en el Congreso, el 24 de septiembre de 1992 se sanciona la *Ley 24.145*. Es notable en todo el proceso legislativo, el silencio del bloque sindical. Para Senén González, la explicación es que la CGT, conducida por Oscar Lescano, negoció el apoyo al proyecto de privatización a cambio de una serie de compromisos del gobierno. Entre esos acuerdos pueden señalarse como más importantes: el acceso al Programa de Propiedad Participada de los ex agentes de YPF; la garantía de que el Sindicato Unido Petroleros del Estado (SUPE) tendría representantes en el directorio de la nueva empresa; el reaseguro de una rápida aprobación de la ley de negociación colectiva y la promesa de que las leyes de empleo y obras sociales saldrían con el consenso de los trabajadores (Senén González y Bosoer, 1999: 84-85).

Como podemos observar, el proceso que condujo a la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales estuvo mediado por una estrategia discursiva orientada a legitimar la enajenación de activos públicos. Estrategia que erigió como constructores de consenso a algunos medios de

<sup>17</sup> Cfr. *Microsemanario*. Año 3 Nro: 113. 5 al 18 de julio de 1993.

comunicación, funcionarios públicos y diferentes instituciones y que contribuyó a la consolidación de una comunidad de negocios en el sector petrolero que obtuvo enormes beneficios que aún rinden dividendos.

## Bibliografía

- Azpiazu, Daniel (2002): "Privatizaciones en la Argentina. La captura institucional del Estado". En: *Realidad Económica*. N° 189. Buenos Aires: 1 de julio al 15 de agosto.
- Azpiazu, Daniel y Basualdo, Eduardo (et. al.) (2002): *El proceso de privatización en la Argentina. La renegociación con las empresas privatizadas. Revisión contractual y supresión de privilegios y de rentas extraordinarias*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes/IDEP/Página 12.
- Azpiazu, Daniel y Shorr, Martín (2001): *Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Instituto de estudios y formación de la CTA.
- Balazote, Alejandro y Radovich, Juan Carlos (2003): "Efectos sociales de la privatización de YPF en la provincia de Neuquén". En: *Cuadernos de Antropología*. N° 19. Buenos Aires: INAPL.
- Basualdo, Eduardo (2002): *Concentración y centralización del capital en la Argentina de la década del noventa*. Bernal, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Basualdo, Eduardo y Azpiazu, Daniel (2004): "Las privatizaciones en la Argentina. Génesis, desarrollo y los impactos estructurales". En: Petras, James y Veltmeyer, Henry (Comps.): *Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Bravo, Víctor (1992): "¿Por qué privatizar YPF?". En: *Realidad Económica*. N° 110. Buenos Aires: 16 de agosto al 30 de septiembre.
- \_\_\_\_\_. (1994): "YPF S.A. ¿Y ahora qué?". En: *Realidad Económica*. N° 117. Buenos Aires: 1 de julio al 15 de agosto.
- Bravo, Víctor y Kozulj, Roberto (1993): *La política de desregulación petrolera Argentina. Antecedentes e impactos*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Calleja, Gustavo A. (1993): "Petróleo y estrategia". En: *Realidad Económica*. N° 118. Buenos Aires: 16 de agosto al 30 de septiembre.
- Capogrossi, Lorena (2009): "La crisis hiperinflacionaria de 1989 y su resolución: lucha entre fracciones de capital y surgimiento de una alianza contra el trabajo tras la privatización de las empresas públicas en Argentina". En: *Revista Itinerarios*. Instituto de Estudios Ibéricos e Iberoamericanos. Universidad de Varsovia: Varsovia.
- Chomsky, Noam (1993): "El terrorismo: La dimensión política del lenguaje". En: *Crónicas de la discrepancia*. Madrid: Visor.
- De Dicco, Andrés (2004): *¿Crisis energética en Argentina? Diagnóstico para comprender qué hay detrás de la "crisis"*. Documento de Trabajo N° 22. El Salvador: Instituto de Investigación en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador
- Gadano, Nicolás (2006): *Historia del petróleo en la Argentina. 1907-1955: Desde los inicios hasta la caída de Perón*. Buenos Aires: Edhasa.
- Gilly, Adolfo (1994): "Flexibilidad o el asalto contra el trabajo". En: Martínez, Oscar A. (Comp.) (1994): *Pensando la Reconversión. Una visión crítica de la flexibilidad y la calidad total*. Buenos Aires: CIPES.
- Holloway, John (1982): *Fundamentos Teóricos para una Crítica Marxista de la Administración Pública*. México: Ediciones Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- \_\_\_\_\_. (1980): "El Estado y la lucha cotidiana" En: *Cuadernos Políticos N° 24*. México: Abril-junio.
- Klachko, Paula (2005): "Las consecuencias políticas y sociales de la privatización de YPF. El impacto en las localidades de Cutral Có y Plaza Huincul". En: *Realidad Económica*. N° 209. 1 de enero al 15 de febrero.

- Kozulj, Roberto (1993): “¿Crisis energética o crisis global?”. En: *Realidad Económica*. Nº 118. 16 de agosto al 30 de septiembre.
- Marx, Karl (1999): *El Capital. Crítica de la Economía Política*. Tomo I, II y III. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mayo, Carlos; Andino, Osvaldo y García Molina, Fernando (1976): *Diplomacia política y petróleo en la Argentina (1927-1930)*. Buenos Aires: Ediciones Rincón.
- Rofman, Alejandro (1999): *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar*. Buenos Aires: Ed. Ariel.
- Roitter, Daniel (1994): “La privatización de YPF: transformación en la empresa, la estrategia de venta en la oferta pública, acceso de la Argentina a los mercados internacionales de capitales”. En: *Boletín Informativo Techint*. Nº 277. Enero-marzo.
- Scalabrini Ortiz, Jorge (1988): *La política Económica y Petrolera después del 6 de septiembre de 1987*. Buenos Aires: Editorial Albenda.
- Senén González, Santiago; Bosoer, Fabián (1999): *El sindicalismo en tiempos de Menem. Los Ministros de Trabajo en la primera presidencia de Menem: Sindicalismo y Estado (1989-1995)*. Buenos Aires: Corregidor.
- Solberg, Carl E. (1986): *Petróleo y nacionalismo en argentina*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Trincheró, Héctor Hugo y Leguizamón, Juan Martín (2004): “Hidrocarburos, dinámica del capital y cuestión social en el Norte Argentino”. En: Belli, Elena, Slavutsky, Ricardo y Trincheró, Héctor Hugo (Comps.) *La cuenca del Río Bermejo. Una formación social de frontera*. Buenos Aires: Ed. Reunir.
- Yeatts, Guillermo M. (2004): *El Robo del subsuelo*. Buenos Aires: Editorial Lumiere.

#### **Fuentes primarias y secundarias**

- Boletín Oficial. *Decreto 2074*. 5 de octubre de 1990
- Cámara de Diputados de la Nación Argentina. *Diario de Sesiones*. Sesión Ordinaria Especial. 23 y 24 de septiembre de 1992
- Cámara de Diputados de la Nación Argentina. *Diario de sesiones. Sesión extraordinaria en minoría*. 16 de septiembre de 1992
- Cámara de Diputados de la Nación Argentina. *Nota de los Diputados Luis E. Osovnikar y Jorge Hernán Zavaley al presidente de la Nación Dr. Carlos Saúl Menem*. Buenos Aires, 30 de octubre de 1989
- Cámara de Senadores de la Nación Argentina. *Diario de Sesiones*. 8º Sesión Ordinaria. 25 de junio de 1992.
- Congreso de la Nación Argentina. *Ley Nº 24.145*. 24 de septiembre de 1992
- Congreso de la Nación Argentina, *Ley 23.928*. 28 de marzo de 1991.
- Congreso de la Nación Argentina: *Ley 23.697*, 15 de septiembre de 1989.
- Congreso de la Nación Argentina: *Ley 23.696*, 18 de agosto de 1989.
- Congreso de la Nación Argentina. *Ley 17.319*. 23 de junio de 1967
- Diario *Clarín*. Años 1989 a 1999
- Diario *La Nación*. Años 1989 a 1999
- Diario *Página/12*. Años 1989-1999
- Federación de los Trabajadores de la Energía de la República Argentina: “Origen y desarrollo de la industria del petróleo en Argentina y Latinoamérica”. En: <http://www.sindluzfuerzamdp.org.ar/FeTERA/index>. Consultado el 26-7-2007
- Ministerio de Economía de la Nación y Ministerio de Obras y Servicios Públicos. *Resolución Conjunta 316/91 y 100/91*. Buenos Aires. 19 de abril de 1991
- Ministerio de Obras y Servicios Públicos y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. *Resolución Conjunta Nº 1507 MEOySP y Nº 1270 MTSS*. 2 de diciembre de 1994
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Ministerio de Obras y Servicios Públicos. *Resolución Conjunta Nº 472 MTSS y Nº 481 MEyOSP*. 17 de mayo de 1993.
- Ministerio del Interior de la República Argentina. [http://www.mininterior.gov.ar/elecciones/estadistica/e\\_ant.asp](http://www.mininterior.gov.ar/elecciones/estadistica/e_ant.asp). Consultado el 12 de noviembre

de 2006.

- Periódico digital *Microsemanario*. Años 1989-1992
- Poder Ejecutivo Nacional. *Decreto 584*. 1 de abril de 1993
- Poder Ejecutivo Nacional: *Decreto 2284*. 30 de octubre de 1991
- Poder Ejecutivo Nacional. *Decreto 1604*. 21 de agosto de 1990
- Poder Ejecutivo Nacional. *Decreto 1212*. 8 de noviembre de 1989
- Poder Ejecutivo Nacional. *Decreto 1055*. 10 de octubre de 1989
- Repsol YPF. *Memorias y balances Repsol YPF*. Años 1994-2001
- Scalabrini Ortiz, Jorge: “Lo que no se conoce de los contratos petroleros”. En: *El Diario*. 30 de septiembre de 1989. Neuquén.
- Secretaría de Energía y Minería: *Reservas de Petróleo y Gas. Año 2000. Informe estadístico. Reservas comprobadas y probables de petróleo y gas*. Buenos Aires. 2000.
- Secretaría de Energía: *Anuario de Combustibles*. Años 1989 a 1999.
- Secretaría de Energía. *Resolución N° 7*. 10 de julio de 1989.
- Sindicatura General de Empresas Públicas. *Nota N° 2344*. 10 de octubre de 1989
- Yacimientos Petrolíferos Fiscales. *Nota S.I. N° 1244*. Buenos Aires, 22 de noviembre de 1989
- Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Gerencia General de Planificación y Control. *Memorándum*. Buenos Aires. 3 de noviembre de 1989