

Y.P.F.: Estudio de las causas del quebranto y privatización

Mariano A. Barrera*

*A la memoria de Daniel Azpiazu
por su inmenso apoyo y sus enormes aportes
en el estudio de las privatizaciones en Argentina*

Resumen

El presente artículo tiene por objeto analizar cuáles fueron las causas del deterioro económico y productivo, entre 1976 y 1989, de la principal empresa argentina, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (Y.P.F.). En este sentido, se pretende discutir si las pérdidas que registró la petrolera estatal durante el período mencionado se debieron a su “ineficiencia” productiva —como sostenía en 1989 el flamante gobierno de Carlos Menem— o si, por el contrario, respondieron a políticas aplicadas por las autoridades económicas y la Secretaría de Energía de la Nación que fueron debilitando su funcionamiento desde 1976, a la par que potenciaban la dinámica del capital privado que operaba como contratista. El análisis que contiene el artículo permite sostener, como principal conclusión, que los déficits que presentaba la firma respondieron a la segunda de las hipótesis señaladas.

Palabras clave: Privatización, YPF, mercado de hidrocarburos, capital privado, ineficiencia, desequilibrios.

Abstract

This article aims to examine what were the causes of both the economic and productive decline, between 1976 and 1989, of the leading Argentinean enterprise Yacimientos Petrolíferos Fiscales (Y.P.F.). In this regard, we discuss whether the losses registered by the state oil company during the above period were due to its productive “inefficiency” —as it was held by Carlos Menem government

Recibido: 27 - 09 - 2011 Aceptado: 01 - 03 - 2012 Recibido versión final: 02 - 03 - 2012.

* Becario del Área de Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Académica Argentina y becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de la Argentina. Magíster en Economía Política con Mención en Economía Argentina (FLACSO). Correo electrónico: marianoabarrera@gmail.com. Se agradecen los valiosos comentarios de Martín Schorr y de los jurados anónimos a quienes se los exime de toda responsabilidad en lo relativo a omisiones o errores existentes.

in 1989— or if, on the contrary, to the several policies that were applied by the economic authorities as well as the Secretariat of Energy of the State. Such policies would have weakened its functioning since the year 1976 meanwhile they strengthened the private capital dynamics that operated as a contractor. The analysis contained in the article can hold, as the main conclusion that the deficits that the firm had responded to the second hypothesis.

Key words: Privatization, Y.P.F., oil market, private capital, inefficiency, imbalances.

JEL: N56, O10, P28, L33, L71.

Résumé

Cet article vise à analyser quelles ont été les causes de la détérioration économique et productive, de la principale compagnie pétrolière en Argentine, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (Y.P.F.) entre 1976 et 1989. À ce propos on se demande si les pertes subies par cette entreprise pétrolière de l'État pendant la période précitée sont dues à son « inefficacité » productive — comme l'affirmait en 1989 le nouveau gouvernement de Carlos Menem — ou si, par contre, ces pertes correspondaient aux politiques menées par les autorités économiques et le Secrétariat de l'énergie du pays, ce qui a affecté son fonctionnement depuis 1976, en même temps qu'ils encourageaient la dynamique du capital privé qui agissait comme un entrepreneur. L'analyse proposée dans l'article permet de soutenir la conclusion principale, c'est-à-dire que les déficits subis par l'entreprise pétrolière répondaient à la seconde des hypothèses présentées ci-dessus.

Mots clés : Privatisation, YPF, marché des hydrocarbures, capitaux privés, inefficacité, déséquilibres.

I. Introducción

Los actuales precios internacionales del petróleo, insumo esencial para el desarrollo económico de los respectivos países, evidencian la necesidad de retomar la discusión respecto del control de los recursos naturales y no renovables por parte del Estado. La privatización de la principal empresa Argentina, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (Y.P.F.), logró concretarse luego de una disputa por la apropiación de sentidos desarrollada por el gobierno de Menem (1989-1999) por medio de la cual se impuso que el defectuoso funcionamiento de la firma se debía a que ésta era “ineficiente”. Sin embargo, dicho discurso, en gran medida, omitía la serie de políticas públicas —exógenas a la compañía— que desde 1976 a 1990 fueron implementadas por los respectivos gobiernos —tanto dictatoriales como democráticos— que paulatinamente minaron los pilares de sustentación de Y.P.F. Conforme esto, deviene necesario estudiar cuáles fueron las causas que contribuyeron a que la compañía presentara persistentes pérdidas en sus balances contables, principal argumento legitimador para su desestatización, en tanto que, de este modo, se podrá confrontar las razones esgrimidas por medio de los cuales se enajenó la principal empresa del país.

En este sentido, el presente artículo gira en torno del análisis de las causas que condujeron al desequilibrio económico y productivo de la petrolera estatal. Mientras que desde el gobierno de Menem se enfatizaba en que sus persistentes pérdidas económicas se debían a la “ineficiencia” en su funcionamiento, en este estudio se pone el foco en las políticas que desde 1976 se implementaron desde la Secretaría de Energía y el Ministerio de Economía —decisiones exógenas a la firma—, que desequilibraron su estructura a punto tal de generar un “clima” propicio para la posterior transferencia al capital privado y la desregulación del mercado durante la década de 1990. Se alude, fundamentalmente, a factores tales como la caída en el nivel de retenciones, al marcado endeudamiento a la que fue sometida por el gobierno militar, a la transferencia de renta al sector privado que operaba como contratista y al precio de venta a las refinadoras inferior al que Y.P.F. adquiriría el crudo del sector privado.

En un contexto como el actual con elevados precios del petróleo, el control por parte del Estado de recursos naturales y no renovables como los hidrocarburos —y las divisas que éste provee producto de su renta, en una economía con una marcada dependencia tecnológica—, puede generar un impulso de considerable magnitud al desarrollo económico doméstico. En este sentido, se considera indispensable retomar el debate respecto de las “reales” causas que originaron el quebranto de la empresa y su posterior privatización, dado que puede contribuir a la conformación de una masa crítica proclive a la recuperación por parte del Estado de dichos recursos, entre ellos —y principalmente— los hidrocarburos.

II. Los argumentos legitimadores de la desestatización de la empresa

La privatización de Y.P.F., la petrolera estatal argentina, fue la fase final del proceso iniciado en 1989 con las Leyes de Reforma del Estado (N° 23.696) y Emergencia Económica (N° 23.697) y los principales Decretos (N° 1.055/89; 1.212/89; 1.589/89 y 2.778/91) que habilitaron la “desregulación” del mercado y la fragmentación de Y.P.F.¹ En realidad, este desenlace no aconteció por generación espontánea sino que fue la expresión de una tensión persistente a lo largo de la historia petrolera argentina que cobró otra dinámica y logró materializarse parcialmente a partir de las transformaciones estructurales implementadas por la última dictadura militar-civil (1976-1983). Desde los inicios de la explotación del recurso existieron posicionamientos contrapuestos en torno del actor que debía dinamizar la actividad: el capital privado o el Estado. A pesar de ello, hasta finales de la década de 1980 existió cierto consenso generalizado respecto de que la petrolera estatal debía concentrar² la extracción de dichos recursos no renovables y que, a su vez, deviniera en empresa testigo en las demás fases de producción. Esta tendencia (aparente) a la unanimidad de criterios en el *upstream* se enfrentó con ciertos hitos, de diversa cualidad, que tendieron a resquebrajarla. En lo sustancial se alude, por un lado, a los contratos petroleros firmados en 1958

-
- 1 Para un análisis del proceso de fragmentación de Y.P.F. puede consultarse Kozulj y Bravo (1993) y Barrera (2011).
 - 2 En rigor, si bien una cuota cada vez más amplia de los hidrocarburos la explotaba Y.P.F. de forma indirecta por medio de contratistas, legalmente el petróleo extraído era de su pertenencia.

por el gobierno de Arturo Frondizi que, si bien posibilitaron el reingreso del capital privado a dicho mercado —esta vez en calidad de contratistas de Y.P.F.—, en rigor, se encuadraban en la lógica de *complementación de extracción subordinada* a la empresa estatal. Por el otro, y principalmente, a la proliferación de contratos rubricados durante la última dictadura militar-civil cuya finalidad fue potenciar la transferencia al capital privado de, en primer lugar, áreas de explotación pertenecientes a Y.P.F. S.E. y, en segundo, porciones considerables de la renta petrolera, proceso consumado por medio de “privatizaciones periféricas”. Esto se debió a la imposibilidad que observaba el equipo económico del gobierno de *facto* de vender la propiedad de la empresa al capital privado a partir de “las fuertes corrientes dentro de la opinión pública nacional que sostenían que este tipo de empresas debían ser mantenidas en manos del Estado” (Martínez de Hoz, 1991: 53). En lo relativo a la administración de Y.P.F. S.E., el gobierno de *facto* dejó como legado un marcado endeudamiento financiero y una dinámica de funcionamiento estructuralmente deficitaria. La articulación de estos elementos permitió que la *lógica de la complementación subordinada*, deviniera, luego de la dictadura militar-civil en la *lógica de la coacción y el condicionamiento* del sector privado a la petrolera estatal.

A pesar de los hitos señalados, la correlación de fuerzas en la sociedad respecto de la necesidad de que el sector público regulara recursos no renovables y estratégicos como los hidrocarburos, continuó vigente hasta el advenimiento del gobierno de Carlos Menem. Sin embargo, la estrategia de la última dictadura y del capital privado que operaba como contratista de la petrolera estatal, consistente en debilitar los cimientos de la empresa para que la transferencia de su propiedad al sector privado deviniera sentido común, posibilitó que la reestructuración del mercado de hidrocarburos y, posteriormente, la privatización de Y.P.F. —en el marco de un proceso más amplio de transformación del entramado socioeconómico— apareciera como “cuestión socialmente problematizada”.

Asimismo, el cambio en la correlación de fuerzas se vio promovido, además de por los determinantes estructurales ocasionados por el debilitamiento de la petrolera, por las constantes presiones ejercidas por los diversos actores que operaban en dicho sector. La detracción de la dinámica de funcionamiento no sólo de la empresa estatal, sino también del mercado ampliado de hidrocarburos y del conjunto de la economía, estuvo motorizada, fundamentalmente, por las fracciones dominantes locales y los acreedores externos, aspecto que terminó condicionando la resolución del conflicto a favor de los intereses de los primeros. En lo relativo al mercado hidrocarburífero, el cuestionamiento del rol de la petrolera estatal se entrelazaba con el cambio de percepción respecto de los hidrocarburos. Para eliminar al sector público en su rol de regulador, era menester cambiar el marco conceptual para que no existieran contradicciones entre lo expresado y los acontecimientos. En este sentido, se reconfiguró el discurso eliminando las nociones de *autoabastecimiento*, *uso racional*, *bien estratégico*, entre otros conceptos asociados a la “soberanía nacional” y al manejo de recursos naturales no renovables, asumiendo que los hidrocarburos eran una mercancía como cualquier otra y, por tanto, subsumible a la lógica mercantil, tal como expresaba el entonces presidente Carlos Menem (1989-1999):

*“Desearía subrayar especialmente que el rumbo de la Argentina es el rumbo del mundo (...) **sin supuestas pseudo-soberanías** (...). No estoy dispuesto a permitir que el petróleo sea sinónimo de riqueza dormida. De riqueza dilapidada. De riqueza oculta, que siempre degenera en pobreza visible. No estoy dispuesto a atarme a dogmas, y permitir que todo ese caudal intenso que corre por nuestras venas y en nuestra tierra, sea inexplorado o sumergido en el atraso. (...) Por la ineptitud de quienes debieron aplicar estrategias eficaces para su explotación. O por una suerte de ostracismo, que afortunadamente ya estamos dejando en el camino” (negritas en el original, Menem, 1992: 145-146).*

Esta reconceptualización³ que tenía como finalidad la construcción de una cosmovisión tendiente a legitimar la eliminación de las regulaciones que existían en la actividad, estuvo sustentada, incluso, desde ciertos intelectuales (Artana y Soto, 1987: 8; Montamat, 1995: 90) que propiciaron dicho proceso, como también por parte de los actores que participaban en el mercado. En esta línea, el vicepresidente ejecutivo de la firma Compañía General de Combustibles (CGC), del grupo Soldati, la cual obtuvo participación en siete áreas concesionadas, refiriéndose a la nueva arquitectura del mercado ampliado de hidrocarburos que transfirió la capacidad regulatoria al capital privado que allí operaba, expresó: “Hoy es el cliente el que asegura la competencia y la diversidad al requerir de nosotros más calidad, mejores servicios y nuevos productos. Qué mejor ‘regulación’ podemos tener que la ‘lealtad a la marca’ por parte de nuestros clientes” (en Actualidad Energética, 1992a: 31)⁴.

Desde esta perspectiva, el proceso de liberalización del mercado a través de la eliminación de la intervención del Estado debía culminar en la privatización de la empresa estatal en tanto que, a partir de las normativas sancionadas, las propias “fuerzas del mercado” en libre competencia generarían las regulaciones necesarias para que se garantizara una “eficiente” asignación de los recursos⁵.

Bajo estos preceptos, no tenía fundamento la existencia de una empresa estatal testigo tal como Mosconi⁶ la había erigido en 1922 para confrontar con los *trust* privados. Desde una

-
- 3 La expresión del gobierno también era manifestada por el Secretario de Energía, Carlos Bastos (1993a y 1993b).
 - 4 Existieron otros actores del sector que se manifestaron a favor de la mercantilización de dichos recursos no renovables, entre los que se encuentran Sánchez Zinny (1992) presidente de Interpetrol (empresa que, en febrero de 1993, Y.P.F. S.A. vendió al Grupo CGC la totalidad de las acciones que poseía —49%—), Rey (1993a) presidente de Pluspetrol y Oscar Vicente (1992), del *holding* Pérez Companc.
 - 5 En este sentido, el presidente de Pluspetrol, Luis Rey, manifestó: “La privatización de YPF no debe significar la deserción del Estado en el sector petrolero sino su aparición como poder normativo y de control, *sin estructuras empresarias propias que anulen o distorsionen su responsabilidad.* (...) Así, *ni el Estado ni las provincias necesitan tener una empresa testigo en un mercado nacional e internacional altamente diversificado y competitivo* (cursivas propias, Actualidad Energética, 1992b: 31).
 - 6 El General Enrique Mosconi fue el primer presidente de la petrolera estatal al ser designado en 1922 quien construyó una empresa vertical y horizontalmente integrada para confrontar

óptica ideal, la competencia en el mercado entre actores “atomizados” que pugnarían por la maximización de beneficios minimizando costos, redundaría en una eficiente asignación de los recursos —cada vez más abundantes— y una apropiación o distribución más equitativa de la renta petrolera⁷. En esta cosmovisión, tanto la regulación pública como la existencia de una empresa estatal que no se ajustara a los criterios privados de eficiencia marginal, propiciaban la emergencia de distorsiones e interfería en la asignación “natural” de los bienes.

Las palabras de Menem previamente señaladas, al igual que las del entonces presidente de Y.P.F., José Estenssoro, aludían a un nuevo proceso que tenía estrechos vínculos con las posiciones e intereses del sector privado: “Estos cambios están determinados por una realidad ineludible que hasta los más acérrimos opositores deben reconocer: la industria de los hidrocarburos completamente regulada y controlada por el Estado, agotó una etapa de su desarrollo” (Estenssoro, 1992a: 80).

En realidad, estas apreciaciones se basaban en ciertas argumentaciones que tendían a señalar las supuestas falencias “innatas” del Estado en tanto que administrador y/o productor. Bajo este pretexto y el “nuevo entorno competitivo” generado a través de las normas aprobadas, los distintos actores —ya sea las fracciones del capital que participaban en el mercado, ciertos intelectuales o los funcionarios del gobierno— comenzaron a manifestar sus posturas proclives a la privatización de la petrolera estatal, sosteniendo como argumento, en lo sustantivo, la “ineficiencia” de la empresa, generada, entre otras razones, por el manejo “político” y carente de “racionalidad empresaria” de la compañía (FIEL, 1989: 87).

Durante el proceso de fragmentación de Y.P.F.⁸, el entonces interventor expresaba que bajo el nuevo contexto de “desregulación” y “competencia” la firma dependería “de sus resultados y éstos de su eficiencia”, afirmando que los “principales problemas internos que aquejaban a la compañía [eran el] bajo nivel de criterios empresarios, con alto nivel de incidencia política (...) [y la] falta de inversiones con razonabilidad económica” (Estenssoro, 1992a: 83), argumentos que reforzó hacia el final del proceso cuando afirmó: “Cumplida la etapa

con el poder de mercado que hasta entonces poseían la Standard Oil of New Jersey (actualmente Esso) y la anglo-holandesa Royal Dutch-Shell.

- 7 Al respecto, en una nota publicada en el periódico La Nación, bajo el título “YPF no puede ser una ‘empresa testigo’”, el entonces presidente de la empresa, Estenssoro, retomando palabras de Montamat, comentaba: “Como precisó Montamat (...), el concepto de petróleo como recurso estratégico lleva inevitablemente a ubicar al Estado como principal beneficiario de la renta petrolera, involucrando a éste en la actividad productiva por medio de una compañía estatal. Inversamente, razona Montamat también, ‘en un contexto de mercado desregulado, en el que el petróleo es asimilable a los otros *‘commodities’*, el mecanismo fundamental de apropiación de renta es el sistema impositivo...’; es decir, la participación abierta del capital en la actividad productiva y la gestión administrativa del Estado a través del régimen fiscal y jurídico que establece” (negritas en el original, Estenssoro, 1992b: s/n).
- 8 Se alude al proceso por medio del cual se desarticuló a la empresa estatal vendiendo sus principales activos a los diversos actores del mercado, en función de conseguir la legitimidad de éstos para la posterior privatización (Barrera, 2011).

de reestructuración, ahora en proceso de culminación, Y.P.F. con una mentalidad empresarial liberada de interferencias políticas, será una empresa eficiente y capacitada para afrontar las mayores exigencias del mercado” (Actualidad Energética, 1992b: 32).

Ahora bien, según el estudio realizado por Kozulj y Bravo (1993) la racionalidad que guiaba el comportamiento de la petrolera estatal no generaba necesariamente un desempeño “ineficiente” de la empresa. Los autores señalan que en mayo de 1990 el promedio de los costos operativos de Y.P.F., sin considerar los contratos con empresas privadas, se encontraba en los 20,1 dólares el metro cúbico, mientras que imputando dichos contratos esta cifra se elevaba casi 2,5 veces, a 48,1 dólares el m³. Asimismo, en base al análisis señalado, el punto de equilibrio en el que el costo *marginal* de producción total de largo plazo (incluyendo el fondo de reposición de pozos y los pagos a contratistas) se igualaba con el precio internacional —ubicado en torno de los 115 dólares el m³— se lograba con un nivel de extracción cercano a los 45 mil m³/día (apenas el 60% del necesario para abastecer el país). Por otra parte, al observar los costos *medios* totales de extracción de largo plazo, con un nivel de producción que permitía el autoabastecimiento, éstos se encontraban en los 97,5 dólares el m³, por lo que la petrolera estatal podía satisfacer las demandas del país sin generar déficit:

“El argumento apunta a señalar que si bien YPF no se comportaba como una empresa privada guiada por el criterio de hacer máximo el beneficio, no se comportaba tampoco de manera irracional para alcanzar la meta que el poder político le imponía en lo referente al autoabastecimiento. Nótese que si en vez de orientarse por la meta del autoabastecimiento, YPF se hubiese comportado como una empresa que tiende a hacer máximo su beneficio, el nivel de producción hubiese sido del orden de los 45.000 m³/día, es decir el 60% del necesario. En ese caso el país tendría que haber adquirido petróleo por unos 1.400 millones de dólares al año en el exterior y la rentabilidad de YPF hubiese sido del orden de los 770 millones al año. Es decir que si bien YPF dejó de ganar 230 millones le ahorró al país 1.400” (Kozulj y Bravo, 1993: 126).

El discurso de la “ineficiencia” de la empresa, como se señaló, fue utilizado para justificar la privatización. Sin embargo, en función del análisis realizado, puede observarse que si bien la “racionalidad” de la empresa no era asimilable (ni debía serlo) a la del capital privado, no inhabilita la existencia de cierta lógica en su funcionamiento.

III. Entre la “ineficiencia” y el “desequilibrio” estructural de Y.P.F. S.E.

En rigor, la crítica respecto del supuesto funcionamiento “ineficiente” tiende a unificar situaciones disímiles. Dentro de la teoría económica existen, cuanto menos, tres tipos de eficiencias: asignativa; productiva o técnica; y estructural. Mientras que la primera alude a que la empresa para devenir eficiente debe destinar sus recursos (económicos, humanos, etc.) para elaborar los productos de mayor valor; la segunda se refiere a que una firma debe fabricar cada unidad de producto con la menor cantidad de recursos y con el menor costo posibles. Asimismo, la eficiencia estructural se encuentra en relación con la cantidad, el tamaño y el grado de integración tanto horizontal como vertical de las empresas. Será efi-

ciente si no se encuentra otra estructura que pueda abastecer a un menor costo los bienes producidos (Bravo, 1992).

En cuanto a este último tipo, en lo sustancial, las críticas tendían a cuestionar la posición dominante que poseía Y.P.F., quien, junto con un cúmulo de normas e instituciones, regulaba la actividad “inhibiendo” el “libre accionar” del capital que allí operaba⁹. La dinámica del mercado de hidrocarburos estaba fuertemente concentrada en la empresa estatal a través de su integración vertical y horizontal¹⁰. El capital privado, interesado en expandir sus volúmenes de explotación, comenzó a cuestionar la estructura del mercado exigiendo una mayor participación y la libre disponibilidad del petróleo extraído¹¹.

Por su parte, enfocándose en los detractores de Y.P.F. —y no tanto en el “sistema de regulación pública”, aunque en general se yuxtaponen—, quienes le adjudicaban un desempeño “irracional” e “ineficiente” a la compañía, se observa que englobaban en esos cuestionamientos aspectos de diversa índole. Al respecto podrían armarse dos bloques. En el primero de ellos, por un lado, se encuentran las críticas en torno de las “ineficiencias productivas” previamente señaladas, vinculadas a que la petrolera estatal no maximizaba ganancias al producir con costos superiores a los marginales. Por el otro, pueden resaltarse las objeciones relacionadas con el denominado (siguiendo a un ex director de producción de Y.P.F.), “balance invisible”, asociadas a la “ineficiencia asignativa”.

Asimismo, el segundo bloque comprende aquellos aspectos que estructuralmente fueron debilitando el funcionamiento de la compañía: bajo nivel de retenciones, aumento del valor

9 Vale aclarar que si bien “inhibía” el libre accionar del capital que participaba en el *upstream*, por medio de los contratos de explotación transfería magnitudes considerables de la renta petrolera a las empresas que operaban con escaso o nulo riesgo minero y comercial (dado que, primero, explotaban áreas en las que se encontraba produciendo y habían sido exploradas por Y.P.F. S.E. y, segundo, tenían garantizada la compra de la totalidad de los hidrocarburos extraídos). A su vez, la “inhibición” consistía en que el capital privado no podía acceder a las concesiones de las áreas y sólo operaba por medio de contratos.

10 El propio gobierno lo diagnosticó como una traba a la expansión de la actividad. En esta línea, Julio Aráoz, ex secretario de Energía entre 1989 y 1990, expresó: “¿A qué se debe este desequilibrio [relacionado con la escasez de fondos para incentivar la exploración, extracción y refinación]? Existe consenso en cuanto a señalar como fuente del mismo al elevado grado de intervención estatal en toda la cadena productiva. Esta intervención se manifiesta en el carácter de firma dominante, cuasi monopólica en algunos tramos y monopólica en otros, de la empresa petrolera estatal, y también en la vigencia de un régimen de regulaciones que hizo lo suyo para crear condiciones cada vez más alejadas de la evolución de los mercados mundiales, inhibiendo una mayor productividad y consagrando prácticas “ineficientes”. La trama burocrática engendrada por este sistema resultó incompatible con cualquiera tipo de racionalidad económica, creando un conjunto de subsidios y distorsiones que por una prolongada etapa desincentivaron la producción eficiente y las decisiones empresarias sanas y operativas” (Aráoz, 1991: 39).

11 Al respecto, pueden consultarse los comentarios del presidente de la petrolera Shell CAPSA, Jacques Schraven (en *El Cronista Comercial*, 1988: 6), o del titular de Esso, Pedro Lella (en *La Nación*, 1988: 16).

de referencia para pagar las regalías, incremento en la deuda externa y altos precios pagados a los contratistas combinado con bajos precios cobrados a las refinadoras.

En cuanto a las “ineficiencias productivas” del primer conjunto de críticas, en base al estudio de Kozulj y Bravo (1993), es dable reforzar que, si bien Y.P.F. no ajustaba sus volúmenes de extracción al costo marginal, en rigor, sus costos medios estaban por debajo de los precios internacionales. Esta racionalidad concuerda con la cosmovisión que primó hasta el gobierno de Menem, la cual se basaba en que los hidrocarburos eran “bienes estratégicos”. Conforme esto, los parámetros descriptos se ciñen a una dinámica basada en la “eficiencia social”, en tanto que, entre otras cuestiones, le permitía al Estado nacional no tener que destinar divisas a la compra de petróleo en el exterior, situación que hubiera afectado negativamente la balanza comercial y generado un estrangulamiento de la economía en su conjunto. Analizado desde esta perspectiva, la empresa no operaba de modo “ineficiente” sino que se ajustaba a criterios vinculados a una racionalidad “social” e “intergeneracional”; no afín con la proclamada por el neoclasicismo.

Con respecto al “balance invisible”, asociado a las “ineficiencias asignativas”, se alude a aquellas actividades que la petrolera estatal realizaba por sobre sus obligaciones de explorar y explotar hidrocarburos, y que devenían en un importante factor de desarrollo para las comunidades en las que Y.P.F. S.E. operaba en la vasta extensión territorial de la Argentina, tal como describió Néstor Novillo, un ex director de producción de Y.P.F.:

“La empresa llevó progreso a todas las regiones de la Argentina. Pensemos en la localidad de Aguaray. Antes era menos que un pueblito (...). Poquísimos tiempo después habitó el lugar una población importante, con sus escuelas, su hotel y hasta un lugar dedicado a la proyección de películas. Todo gracias a YPF. En Aguaray vivía el personal que trabajaba en los pozos de Campo Durán, que diariamente se movilizaba unos quince kilómetros. Había que cruzar el Río Ituyuro, que en verano crecía tanto con las lluvias que se hacía prácticamente intransitable. YPF al principio pasaba a la gente con tractor, pero después construyó un puente, sobre el cual aún pasan camiones. En Aguaray la empresa construyó casas para el personal. Al principio eran de madera, luego de material. También se puede ver en el Sur, por ejemplo, en Caleta Olivia o en Pico Truncado. El camino entre esas dos poblaciones era tan rudimentario que se nos rompían siempre las camionetas. YPF utilizó para ello la interpretación de una cláusula, y un contratista terminó asfaltando todo el camino. (...) Ese es el balance invisible” (Novillo, 1992: 98).

Es importante retomar este relato en tanto que presenta una perspectiva que, al momento de cuestionar la dinámica de funcionamiento de la petrolera estatal era dejado de lado. La “eficiencia social” de la compañía era ocultada en los discursos de sus detractores quienes sostenían la necesidad de que se desarrollara bajo una lógica estrictamente empresaria. No obstante, este aporte, imposible de cuantificar, fue de vital importancia para paliar la precaria situación socioeconómica de gran cantidad de pueblos:

“Así YPF, por ejemplo, puso a disposición sus carpinteros para que arreglaran o construyeran bancos para una escuela. (...) También construyó hospitales, dispensarios y hasta llegó a arreglar techos de iglesias. Podíamos ayudarlos porque teníamos la autoridad para hacerlo. Una vez nos solicitaron agua para una población. ¿Qué hizo YPF? Enviamos a esa comunidad unos mil metros de caño de cuatro pulgadas y así logró superar sus inconvenientes. (...) [Estos egresos] se registraban que a pedido de tal, se enviaban tales cosas a tal población. (...) Considere también, que muchas obras de YPF ni siquiera pasaron a integrar sus propios activos. Eran obras para las comunidades, y quedaban para ellas” (Novillo, 1992: 98).

Pensado desde la racionalidad microeconómica que despliega el sector privado, concentrado en maximizar los beneficios, este tipo de acciones que desarrollaba la petrolera estatal, ejecutadas desde una racionalidad social, eran consideradas parte de su “ineficiencia asignativa” en tanto que no se ajustaban a la estricta eficiencia marginal empresaria al destinar recursos a actividades que no tenían como finalidad elaborar los productos de mayor valor. En esta lógica se encontraba la política de comercialización de derivados que desplegaba la compañía, la cual se basaba en abastecer los diversos lugares del país aún cuando los costos fueran significativamente más altos que en los grandes centros urbanos¹². Desde una óptica que contemple la totalidad del entramado social, y apartándose de las teorías que suponen que la suma de acciones egoístas maximizadoras de beneficios particulares contribuye al “bien común”, no es dable afirmar que esta dinámica que practicaba Y.P.F. generara los desequilibrios señalados, en tanto que se ceñía a la lógica de desenvolvimiento propia de las empresas públicas.

Conforme esto, es plausible cuestionar los argumentos de quienes pretendían la privatización de la empresa por cuanto consideraban que debía utilizar la menor cantidad de recursos para elaborar solamente los productos con mayor valor, ya que, en términos sociales y macroeconómicos, la dinámica de Y.P.F. contribuía al desarrollo estructural de la Argentina y permitía el ahorro de divisas que podían ser destinadas para importar otros bienes, la proliferación de distintas comunidades en el extenso territorio de la Argentina, mantener un nivel de empleo elevado en esos pueblos, entre otras cuestiones.

Contrariamente, las críticas vertidas en el segundo conjunto, a partir de lo señalado y en virtud de su naturaleza, no son asimilables a los del primer bloque. A diferencia de las recientemente descritas, las cuales estaban vinculadas a la lógica social de funcionamiento de la empresa pública, las del segundo conjunto (bajo nivel de retenciones, aumento del valor de referencia para pagar las regalías, incremento del endeudamiento y altos precios

12 Este fue uno de los puntos en el que los detractores pusieron mayor énfasis. En esta línea, Aráoz, refiriéndose al tema expresó: “YPF es la mayor empresa del país y en ella coexisten actividades rentables y otras que no lo son y se compensan *indebidamente mediante subsidios cruzados*. Por lo demás, YPF es tributaria de la cultura administrativa vigente en general en el Estado argentino, que no atiende debidamente a los criterios de eficiencia, eficacia y productividad” (cursivas propias, Aráoz, 1991: 57).

pagados a los contratistas, y bajos percibidos de las refinadoras privadas) se asociaban a decisiones políticas que, en la mayoría de los casos, respondían a las necesidades particulares de los funcionarios del gobierno de turno, a su cooptación por el poder político, o a la escasa autonomía que éstos tenían respecto del capital privado. Los elementos incluidos en este bloque fueron los que, en rigor, contribuyeron a resquebrajar la estructura de la empresa y propiciaron el déficit que la compañía presentaba; elementos que fueron utilizados para legitimar la fragmentación y, posterior, privatización de Y.P.F. S.A..

IV. Los condicionantes del desequilibrio estructural: el descenso en el nivel de “retenciones”

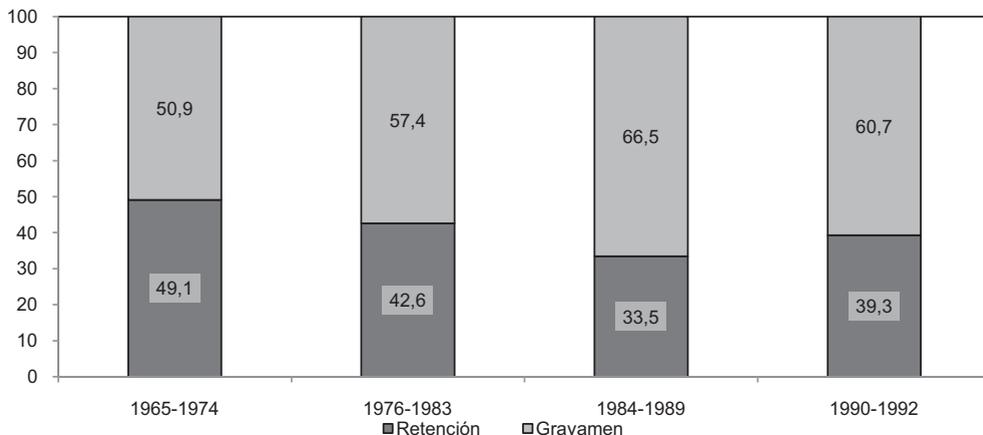
En el Gráfico 1 se puede observar la evolución de las retenciones¹³ de la empresa conforme los distintos períodos analizados. La información demuestra que, mientras que en el decenio 1965-1974, en promedio, la empresa retenía el 49,1% del precio final de la nafta especial, luego del último golpe militar-civil (1976-1983), ésta descendió 6,5 puntos porcentuales, al ubicarse en el 42,6%. Durante la administración radical, lejos de mejorar la situación de Y.P.F. S.E., empeoró considerablemente al bajar 9 puntos porcentuales, que sumado a la caída del período anterior, representó una merma en la participación de la empresa del orden de los 15,6 puntos porcentuales, entre el período 1965-1974 y 1984-1989. Como contrapartida, las disminuciones en los ingresos de la compañía representaban incrementos monetarios para el Estado que permitían paliar, aunque sea parcialmente, sus problemas fiscales y de la deuda externa. Asimismo, se observa que, iniciado el proceso de reestructuración del mercado y de “adecuación” de la empresa en función de su posterior transferencia al capital privado, desde 1990 se revirtió la tendencia descendente respecto del porcentaje de retención de Y.P.F., al incrementarse en 6 puntos y llegar al 39,3%.

Este declive en el nivel de las retenciones de la compañía durante los períodos señalados, impactó negativamente en los ingresos de Y.P.F. S.E., al punto de contribuir parcialmente en el desequilibrio de sus cuentas. Primero, ya que en términos relativos conservaba una menor porción del precio final de venta del producto. Segundo, porque durante la mayor parte del interregno 1974 y 1983 y, en menor medida, entre 1985 y junio de 1989, la evolución de los precios de los derivados fue inferior a la del índice de precios al consumidor (IPC), como forma de contener la inflación. Tal como refleja en el Gráfico 2, entre 1974 y 1982 la evolución del IPC fue superior a la del precio final de la nafta especial, lo que expresa una caída en el valor real de dicho combustible. Tercero, si se considera el precio de retención de Y.P.F. S.E., se corrobora lo observado en el Gráfico 1, dado que la evolución, no sólo fue menor que la del IPC, sino que, incluso, fue inferior a la del precio final de ese derivado.

Asimismo, durante el primer año de la gestión radical se observa un incremento del precio final de la nafta especial —que no fue acompañado por el nivel de retenciones de la empresa, sino que se destinó al Tesoro de la Nación—, por encima del IPC, motivado por la necesidad del reciente gobierno de aumentar los ingresos para afrontar las erogaciones co-

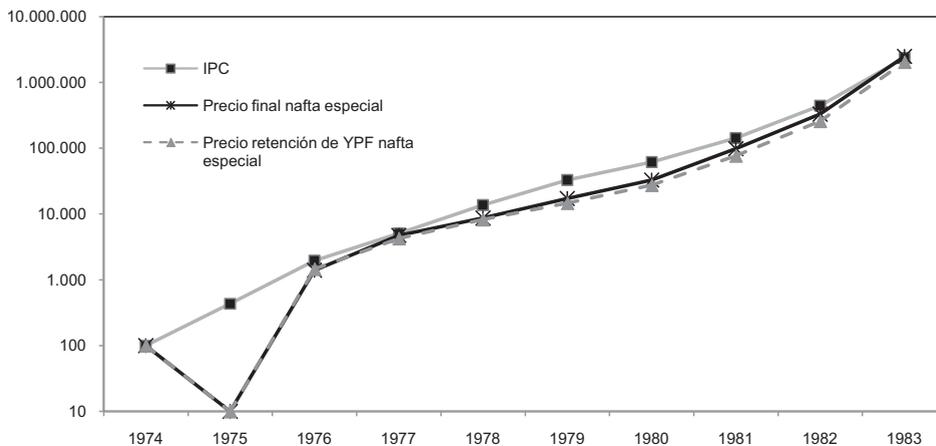
13 Por retenciones se entiende la parte que Y.P.F. “retiene” luego de descontarle al precio final del producto el gravamen correspondiente.

Gráfico 1. Evolución de las retenciones y el gravamen a la nafta especial entre 1965 y 1992 (promedio por período, en %)



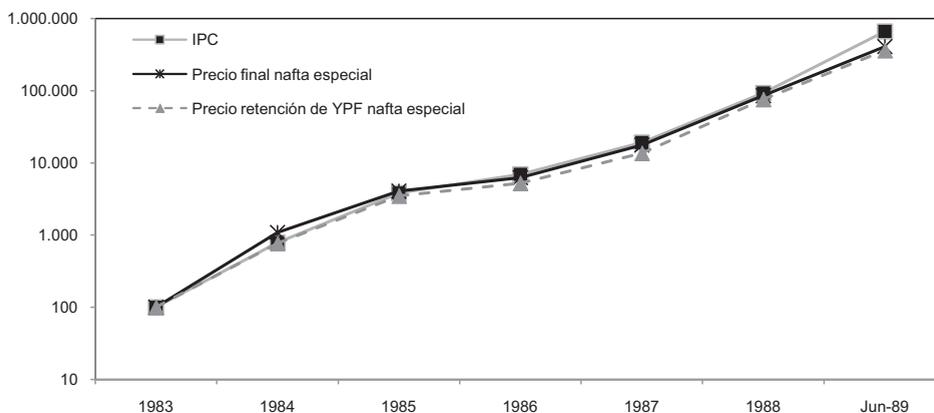
Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios de la Secretaría de Energía.

Gráfico 2. Evolución del precio final de la nafta especial, de la retención de Y.P.F. S.E. y del IPC, 1974 - 1983 (en números índices 1974=100, escala logarítmica)



Fuente: Elaboración propia en base a Indec y Anuarios de la Secretaría de Energía.

Gráfico 3. Evolución del precio final de la nafta especial, de la retención de Y.P.F. S.E. y del IPC, 1983 - junio 1989 (en números índices 1983=100, escala logarítmica)



Fuente: Elaboración propia en base a Indec y Anuarios de la Secretaría de Energía.

rrientes (Gráfico 3). En los años posteriores, y fundamentalmente en los meses finales de la administración de Alfonsín, se aprecia un incremento mayor del IPC que del precio final del combustible analizado. No obstante estas diferencias, una constante de ambos períodos fue el atraso de los precios de retención de Y.P.F. S.E., corroborando lo señalado en el Gráfico 1.

Esta dinámica que perjudicaba a la empresa dado los menores ingresos por la venta de sus derivados, no puede ser considerada como una deficiencia inherente a su rendimiento, en tanto que provenía de directivas explícitas de los funcionarios del Poder Ejecutivo que se desempeñaban en la Secretaría de Energía.

V. El mercado endeudamiento planificado

El segundo elemento de este bloque de críticas es el referido a la deuda contraída por la compañía, la cual es trascendente tanto por las implicancias que tuvo para la firma como porque uno de los argumentos privatistas fue el ahogo generado por el excesivo endeudamiento de las empresas públicas. En virtud de los datos que se encuentran en las Memorias y Balances de Y.P.F.¹⁴, se puede observar el comportamiento de dicho componente. Tal como se aprecia en el Gráfico 4, entre 1970 y 1975 el endeudamiento corriente y no corriente de Y.P.F. —con excepción de 1974— osciló en torno de los 326 y 885 millones de dólares. A su vez, en ese período la relación de deuda financiera y bancaria¹⁵ sobre el total

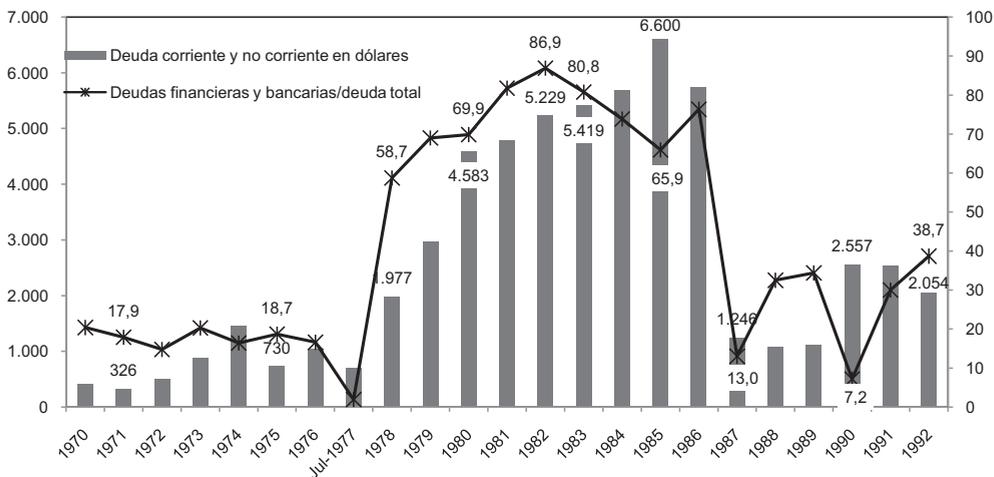
14 No se considera el total de los pasivos de la empresa sino las deudas "bancarias", "financieras", "comerciales" y "otras deudas". Quedan por fuera los componentes "previsiones" y "provisiones".

15 Mientras que la financiera osciló en torno del 0,4% y 2,3% (con excepción de 1974 que llegó al 6,8%), la bancaria se mantuvo en torno de 9,7% y 19,1%. Esto es trascendente en tanto que luego de 1976 la primera de ellas llegó a representar el 83,1% del total adeudado.

de la deuda de la empresa estuvo siempre por debajo del 20%. Sin embargo, durante la intervención militar el endeudamiento de la compañía se incrementó considerablemente hasta alcanzar en 1983 los 5.419 millones de dólares (tomando como base 1975, el incremento anual acumulativo fue del 28,5%), motorizada, primordialmente, por las deudas financiera y bancaria —principalmente la primera de éstas—, las cuales llegaron a representar en 1982 el 86,9% del total adeudado. Tal como consta en el fallo del Juez Ballestero, la empresa fue obligada a tomar no menos de 423 préstamos en el extranjero. Conforme esto, mientras que en 1976 el endeudamiento externo era de 640 millones de dólares (el 61% del total), hacia 1983 se ubicaba en 4.451 millones de dólares (82,14%) (Y.P.F., 1983 e Y.P.F., 1984).

El endeudamiento de Y.P.F., en rigor, tenía como objetivo cubrir el déficit que le generaba, por un lado, la compra de petróleo a los contratistas —sobre áreas que había descubierto Y.P.F. S.E.— a un valor considerablemente superior al que le costaba extraerlo a la petrolera estatal y, por el otro, la venta de ese crudo a un precio subsidiado a las refinadoras privadas (Gráfico 6). Asimismo, el desfasaje presupuestario se generaba por la caída en el nivel de las retenciones (Gráfico 1) articulado con el descenso en términos reales de los precios de los derivados (Gráfico 2). Finalmente, y esencialmente, el endeudamiento le permitía al Ministerio de Economía conseguir financiamiento para volcarlo posteriormente tanto a la compra de armamento como a sustentar el programa monetario y la fuga de capitales (Basualdo, 2006 y Ballestero, 2000).

Gráfico 4. Evolución de la deuda corriente y no corriente de YPF S.E./S.A.; participación de las deudas bancarias y financieras sobre el total de deuda y deuda de la empresa sobre el total del activo, 1970 - 1992 (en millones de dólares corrientes y %)



Fuente: Elaboración propia en base a Memorias y Balances de YPF

La conjunción de estos tres elementos —con mayor peso el relativo a la *bicicleta financiera*¹⁶— generó una dinámica de funcionamiento estructuralmente deficitaria de la empresa. Este círculo vicioso de su actividad asociado a la necesidad de persistir en el endeudamiento a través de la refinanciación de sus pasivos¹⁷ para afrontar los vencimientos, generó un formidable incremento de las deudas de Y.P.F. que condicionó fuertemente tanto su desempeño como su nivel de rentabilidad.

Durante los primeros años del gobierno radical, se puede apreciar que el *stock* de deuda continuó incrementándose hasta 1985, impulsado por los compromisos comerciales, lo que generó un descenso en la participación de las deudas bancaria y financiera, al punto de ubicarse en el 65,9%. Con la sanción de la Ley N° 23.526 en 1987 comenzaron a decrecer tanto el *stock* de deuda como la participación de los componentes financiero y bancario. Esto se debió a que, esta norma, por una parte, autorizaba a la empresa a utilizar lo concerniente a la recaudación del impuesto a los combustibles —que debería ingresar al Tesoro Nacional— para cubrir los pagos que tuviera que realizar “como consecuencia de la atención de los servicios y gastos de su deuda financiera externa”.

Por la otra, condonaba las deudas que en concepto de intereses, actualizaciones y/o recargos la empresa poseía con el “Tesoro nacional al 31 de diciembre de 1986, originadas por las moras incurridas durante el ejercicio fiscal de 1986 en el régimen de anticipos del impuesto a los combustibles líquidos derivados del petróleo”. Pero fundamentalmente, el descenso se debió a que se autorizaba al Poder Ejecutivo a instrumentar un régimen por medio del cual el Tesoro Nacional asumía los servicios, gastos y la amortización de la deuda financiera externa de Y.P.F. S.E. vigentes al 31 de diciembre de 1986. El gobierno hizo uso de las facultades concedidas, y por medio del Decreto N° 2.029/88 le extendió un crédito denominado “Crédito por Compromiso de Aporte Deuda Financiera Externa – Ley 23.526”, el cual fue asumido por el Tesoro Nacional e ingresado en los sucesivos años en el balance como

16 El incremento de la tasa de interés local, considerablemente superior a la internacional y a la inflación doméstica, generó un escenario propicio para la especulación financiera. Dado que entre finales de 1978 y principios de 1981 se implementó un sistema monetario que establecía devaluaciones programadas y graduales —comúnmente denominado, *la tablita*—, se podía prever la rentabilidad de la inversión financiera.

17 Como consta en el informe presentado por los peritos oficiales en la causa iniciada por Olmos, refiriéndose a si la intervención militar de la empresa había afectado los intereses de Y.P.F. desde el punto de vista económico-financiero durante el período 1976-1980, establecían: “La situación de continuas pérdidas de explotación entre 1976 y 1980 indicaba una defectuosa administración o conducción económica, por causas aún no determinadas, pero que afectaba negativamente los intereses de la empresa, la acentuada iliquidez de mediano plazo que sólo podía ser resuelta por medio de refinanciaciones continuas de su pasivo en moneda extranjera [la] que aumentaba sensiblemente. (...) *Ello vaticinaba que la empresa quedaba a merced de la refinanciación ilimitada*”. Asimismo, en las conclusiones los peritos expresaron que “*las restricciones impuestas a YPF en la política de precios de sus productos, el endeudamiento en moneda extranjera y la iliquidez inmediata, afectaron singularmente la situación económica-financiera de la empresa entre 1976/80*” (cursivas propias, Ballester, 2000: s/n).

aporte de capital constitutivo del patrimonio neto de la compañía. Estas medidas generaron un marcado descenso de las deudas que poseía la compañía, y del componente financiero y bancario en el conjunto de éstas, que pasó a oscilar entre el 7% y el 39%.

Al igual que lo sucedido con el bajo nivel de retenciones en la nafta especial que obtuvo la petrolera estatal, el marcado incremento de la deuda contraída por Y.P.F. S.E. durante la gestión militar-civil, no se debió a decisiones autónomas de la compañía, sino que correspondía, principalmente, a directivas que provenían del Ministerio de Economía, o a las necesidades de conseguir financiamiento a partir de, por un lado, el ahogo provocado por el retraso de los precios reales de sus derivados y, por el otro, el descenso en las retenciones de la compañía en el precio final de esos productos. Los menores ingresos monetarios de la empresa generaron, a su vez, la necesidad de tener que refinanciar sus pasivos con el consecuente aumento de las deudas.

A pesar de las implicancias que tuvo la Ley N° 23.526 en las finanzas de la empresa, a partir de los créditos concedidos por el Tesoro Nacional que ingresaron en concepto de aportes de capital, durante la gestión radical, la precaria situación económica de Y.P.F. S.E. no se revirtió. En junio de 1988 se publicó en el Boletín Oficial el Decreto N° 683 el cual establecía que a partir del 1° de julio el conjunto de las empresas públicas debían “reducir forzosamente en cuatro por ciento (4%) los gastos totales previstos en los presupuestos de esas entidades para 1988”, que se sumaba “a las reducciones que, con relación a 1987, ya contienen los referidos presupuestos”. Dado que las disposiciones comenzaron a aplicarse a partir de la segunda mitad del año, “la consiguiente concentración en el segundo semestre derivó en una carga financiera adicional en dicho período de alrededor de un 8%” (Y.P.F., 1990: 9). Estas normas, además de las derogaciones de los Decretos N° 1.758/87 y N° 941/88¹⁸ que dejaban sin efecto compensaciones a la extracción de la empresa y los desfases generados por el pago de regalías, generaron “un desequilibrio económico-financiero derivado de tener que afrontar el pago de dichas regalías sobre el valor de Boca de Pozo superior al valor comercial del crudo” y de no contar con el incentivo a la producción de petróleo extraído por Y.P.F. S.E. (Y.P.F., 1990: 9).

Nuevamente, tanto el considerable incremento de la deuda de la empresa como la eliminación de las compensaciones generadas como consecuencia de desequilibrios originados por los gobiernos nacionales, no se asociaban a “ineficiencias” de la empresa, sino a decisiones exógenas a la misma.

18 Según los cálculos realizados por el equipo contable de Y.P.F. S.E.: “De haberse seguido dicho criterio en 1986 [limitar a partir del 1° de enero de 1987 el valor de las regalías a cargo de YPF al 12% del 96% de los precios de transferencia para el petróleo crudo y gas natural, dispuesto en el Decreto N° 631/87 y anulado por el N° 941/88] el Gobierno Nacional debería haber compensado a YPF en la suma de Australes 475 millones [378 millones de dólares], resultando que por ese único concepto se hubiera revertido el quebranto del ejercicio transformándose en una utilidad por Australes 258 millones” (Y.P.F., 1986: 7). En base a lo señalado en el balance de 1988: “De haberse seguido dicho criterio durante el resto del año [marzo a diciembre de 1988], el gobierno nacional debería haber compensado a YPF en la suma de Australes 5.325 millones [322 millones de dólares]” (Y.P.F., 1990: 7).

VI. La transferencia de renta a los contratistas

El tercer elemento incluido en este bloque es el relativo al precio que Y.P.F. S.E. compraba el petróleo a los contratistas y luego vendía a las refinadoras privadas. En función de la información disponible¹⁹, por un crudo que había descubierto y le pertenecía legalmente, Y.P.F. S.E. en 1983 pagó a los contratistas, cuanto menos, 417 millones de dólares, cuando para explotarlo de forma directa hubiera tenido que invertir alrededor de 103 millones de dólares, en función de sus costos (cerca del 25%)²⁰. Estas mismas empresas que, principalmente, desde 1976 absorbían áreas y renta petrolera pertenecientes a Y.P.F. S.E., en lo sustancial, fueron los grandes beneficiados del proceso de fragmentación de la compañía entre 1989 y 1993: Pérez Companc, Tecpetrol (Techint), Astra CAPSA, Pluspetrol, Bidas y CGC (Soldati).

El posicionamiento estructural que estas empresas habían adquirido desde 1977²¹ en el mercado de hidrocarburos, a partir de concentrar entre el 25% y el 35% de la extracción —en un contexto en el que la explotación alcanzaba únicamente para satisfacer el mercado interno—, les había conferido un poder de coacción que les permitía presionar a las autoridades políticas para obtener mejores precios (Y.P.F., 1995: 78). Esto se visibilizó en la renegociación de los contratos acontecida en 1983 que puede observarse en el Gráfico 5, el cual expresa la evolución, entre 1977 y 1986 de los precios internacionales del crudo y los precios locales en dólares pagados a los contratistas por el petróleo que Y.P.F. S.E. les compraba.

El período puede dividirse en tres subetapas: la primera, entre 1977 y 1980, en la que la evolución de ambos precios, con ciertos matices, tuvo un comportamiento similar en tanto que crecieron, aunque los locales en mayor medida producto de la apreciación cambiaria de la política monetaria. La segunda, que se extiende entre 1980 y 1982, muestra un leve descenso del Brent, a la par que, en el mercado doméstico, producto de la devaluación de la moneda local, los precios en dólares cayeron un 55% y se posicionaron un 28% por encima del año base (1977). El tercer período es el iniciado luego de 1982 —con las renegociaciones realizadas por la dictadura militar-civil, y mantenidas en el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989)— que se extendió hasta el final del interregno analizado. Mientras que el precio internacional del crudo continuó su leve pero persistente caída hasta 1985, con un marcado descenso en 1986, los precios domésticos iniciaron una fase alcista.

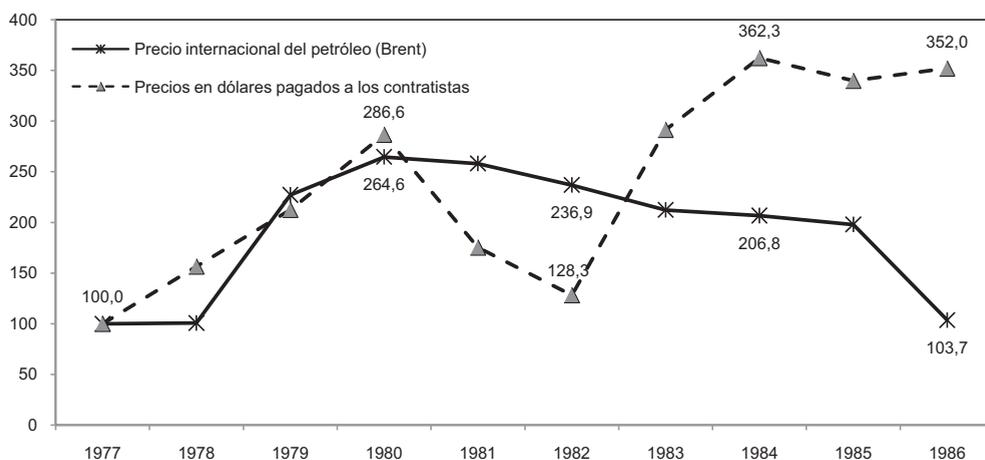
19 Para profundizar en el análisis puede consultarse el Cuadro 1.17 de Barrera (2011).

20 Puede consultarse Barrera (2011) para ampliar la información.

21 Cabe recordar que el ingreso de los grupos económicos locales señalados al *upstream* hidrocarburífero fue entre 1967 y 1972, en tanto que a Pérez Companc, Bidas, Petrolera San Jorge y Astra se les concedieron cuatro áreas productivas para que explotaran. No obstante, el salto cualitativo y cuantitativo se dio desde 1977 ya que de haber 7 contratistas en 1976, pasaron a operar 42 en 1983. Asimismo, esos cuatro grupos económicos pasaron de controlar 4 a 20 áreas entre los años señalados.

De este modo, mientras que entre 1977 y 1986 —con ascensos y descensos— el precio local se acrecentó un 252,0, el internacional apenas subió un 3,7%. Luego de esa fecha, si bien no se poseen datos homogéneos a la serie de precios del petróleo local expresada en el Gráfico 5, es plausible señalar que la tendencia asumida fue la misma, dado que las negociaciones realizadas por Alfonsín con el Plan Olivos I generaron subas del 15% (Kozulj y Bravo, 1993) en el precio del crudo doméstico abonado a los contratistas en un contexto de estancamiento de los precios internacionales²².

Gráfico 5. Evolución del precio internacional del crudo (Brent), precio en dólares y en pesos de 1970 pagados a los contratistas, 1977 - 1986 (número índice 1977=100)



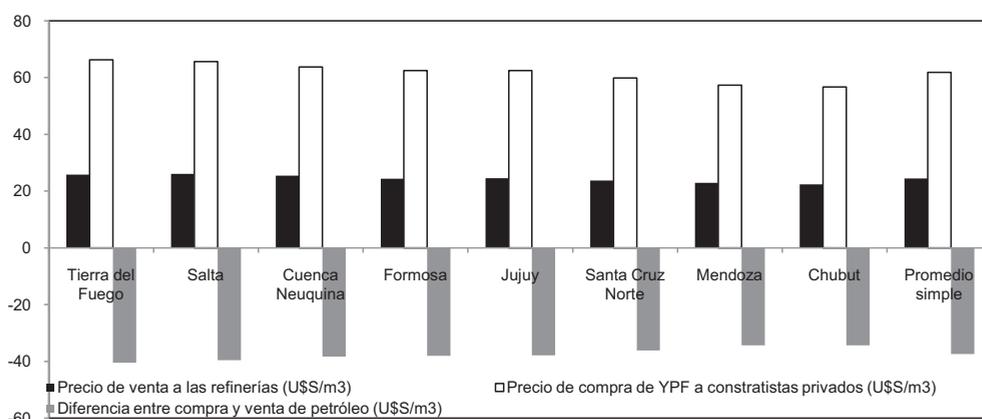
Fuente: Elaboración propia en base a British Petroleum y Pistonesi, Figueroa de la Vega y Torres (1988).

Del análisis surge que luego de, fundamentalmente, 1982, la evolución de los precios domésticos se escindió marcadamente de los vaivenes internacionales. Si bien la no correspondencia con los precios internacionales en el mercado ampliado fue una constante en todo el período de regulación pública (1907-1989) (Barrera, 2011), vale resaltar que en este período ese desajuste favoreció a los contratistas en la obtención de valores más cercanos a los externos (en un contexto de altos precios producto de la crisis del petróleo desatada por la OPEP). De este modo, este nuevo escenario les permitió captar una mayor porción de la renta petrolera en detrimento de Y.P.F. S.E. lo que le generó ciertos desequilibrios en sus cuentas, en parte compensados en base a lo dispuesto por algunas normas (Decretos N° 3.870/84, 5/85 y 145/85), las cuales, no obstante, no frenaron la transferencia de ingresos del sector público (Tesoro nacional o Y.P.F. S.E.) al sector privado.

²² Considerando al año 1977 como base 100, el precio internacional del crudo era de 107,2 en 1988.

Este desajuste se vio potenciado por el diferencial de precios generado por los valores a los que la empresa estatal compraba el petróleo a los contratistas y luego vendía a las refinadoras. Si se toman los datos de mayo de 1989 se puede observar (Gráfico 6) que mientras Y.P.F. S.E. adquiría el crudo, en promedio, a 62 dólares el m³, posteriormente se lo transfería a las firmas privadas encargadas de refinar (Shell y Esso²³, principalmente) a 24,4 dólares el m³, lo que generaba una pérdida de 37 dólares por cada m³ vendido. Durante el mes señalado, el quebranto ocasionado a la compañía por estos desfases de precios habría oscilado entre los 12,6 y 24,6 millones de dólares.

Gráfico 6. Precio de compra de petróleo crudo a los contratistas, precio de venta a las refinerías y diferencia entre ambas operaciones, mayo de 1989 (U\$S*/m³)



Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios de la Secretaría de Energía.

A diferencia de los altos precios pagados a los contratistas que significaban una formidable transferencia de renta petrolera de Y.P.F. S.E. al sector primario privado, los bajos precios a los que se vendía el crudo a las refinadoras no tuvieron como consecuencia necesaria una transferencia de renta de esas características, en tanto que la Secretaría de Energía regulaba los precios finales de los derivados. De este modo, las firmas destiladoras mantenían una rentabilidad razonable y los usuarios percibían cierta parte de la renta petrolera.

Al igual que con los desequilibrios generados por los bajos precios de retención y el persistente endeudamiento, el diferencial entre el alto precio pagado a los contratistas y el valor “subsidiado” al que Y.P.F. S.E. le vendía a las refinadoras, provenía de directivas exógenas a la empresa, en tanto eran fijadas desde la Secretaría de Energía.

23 Entre ambas compañías concentraban, en 1989, el 88,9% del petróleo privado refinado. El 11% restante se distribuía entre Isaura (7,7%), Sol (2,1%) y DAPSA (1,3%). El total del crudo procesado por el sector privado representaba el 31% del conjunto del país, mientras que a Y.P.F. S.E. le correspondía el 69% restante.

VII. El análisis de la rentabilidad de Y.P.F. (1960-1992)

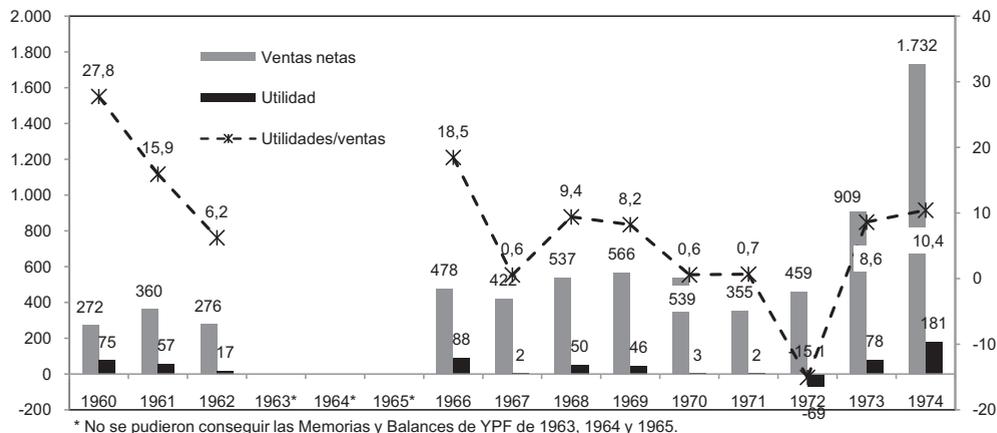
La fijación de los distintos precios de la cadena productiva hidrocarburífera por parte del Estado durante todo el período de regulación pública, sufrió un quiebre trascendental en 1976. A partir de allí, por políticas trazadas por el Poder Ejecutivo y sus funcionarios en la Secretaría de Energía se inició una persistente transferencia de áreas al capital privado que operaba como contratista, como también de renta a partir de los altos precios pagados, lo que determinó que Y.P.F. S.E. operara como “subsidiante” de estos grupos concentrados. A su vez, el marcado endeudamiento al que fue “sometida” la empresa durante el gobierno de *facto* de 1976, junto con los desajustes aludidos, generó un considerable desequilibrio en los resultados de la empresa. Por otra parte, vale señalar el desfasaje producido por la implementación del Decreto N° 2.227/80 el cual establecía que el precio de referencia para calcular el pago de regalías progresivamente alcanzaría el precio internacional. La posición estructural que adquirió el capital privado en el *upstream* condicionó fuertemente al gobierno de Alfonsín, quien no supo —o no procuró— revertir la política de subsidiaridad de Y.P.F. S.E..

El quiebre indicado también se puede apreciar en los Gráficos 7 y 8. Tal como se observa, con excepción de 1972, en todos los años anteriores a 1975 que figuran en el análisis, Y.P.F. S.E. tuvo utilidades positivas. La rentabilidad sobre ventas entre 1960 y 1974 osciló en torno del 0,6% y el 27,8%, lo que expresa un relativamente buen desempeño de la compañía.

A partir de 1975, con la intervención del General de Brigada Juan Carlos Reyes y, posteriormente, con el golpe militar-civil de 1976, la petrolera estatal ingresó en una fase de desequilibrio constante que duró doce años (Gráfico 8). Recién en 1987 pudo “estabilizar” sus cuentas y consiguió una rentabilidad positiva durante ese año y el siguiente. La inestabilidad económica generada en la compañía durante la dictadura alcanzó tal magnitud que las pérdidas en el trienio 1981-1983 fueron entre dos y cuatro veces superiores a las ventas netas de los respectivos años. En parte, esto se debió a que durante esos años el endeudamiento de la empresa y las necesidades de refinanciarlo, tal como expresaban los peritos que actuaron en la causa judicial, habían alcanzado niveles considerablemente altos, a la par de que se habían transferido cerca de treinta áreas petroleras al capital privado con un volumen de extracción que rondaba el 14% del total y sobre el cual Y.P.F. S.E. para adquirirlo debía pagar precios hasta cuatro veces más altos que sus costos. Estos elementos sumados a los menores niveles de ingresos de la empresa, ya sea por el retraso de los precios como ancla para contener la inflación, por los bajos precios percibidos a las refinadoras, o por los porcentajes menores de retención, contribuyeron a generar los desequilibrios marcados.

Una vez que asumió la gestión radical, las cuentas de la empresa fueron corregidas a través de ciertas compensaciones (Decreto N° 3.870/84, 5/85, 145/85, Ley N° 23.526) lo que impactó en un considerable descenso de las pérdidas. Luego de doce años en constante déficit, en 1987 y 1988 la empresa logró una rentabilidad sobre ventas del 6,8% y 2,1%, respectivamente. Sin embargo, al año siguiente el balance volvió a mostrar un quebranto del orden del -15,7% sobre ventas. Según figura en sus Memorias, se debió a “la fuerte incidencia de los crecientes costos financieros”, y a los cambios en el régimen de regalías

Gráfico N° 7. Evolución de las ventas netas, las utilidades y relación utilidades sobre ventas, 1960 - 1974 (en millones de dólares corrientes y %)



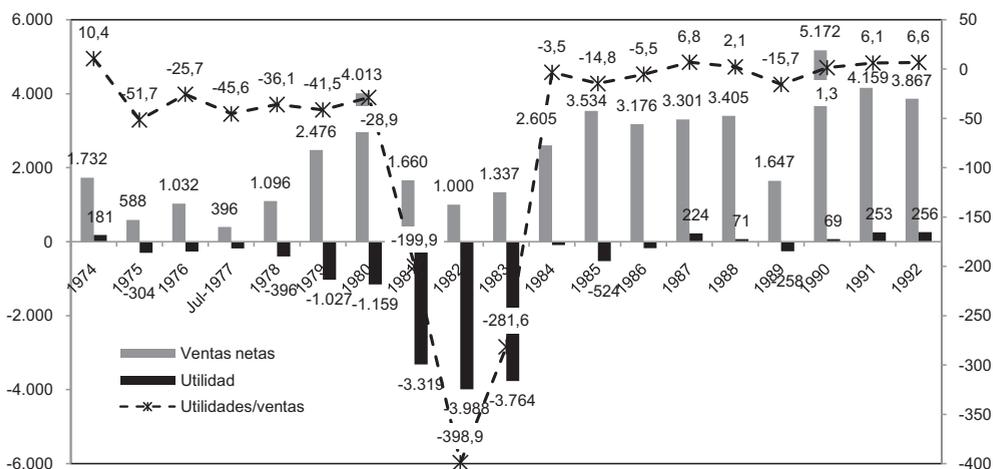
Fuente: Elaboración propia en base a Memorias y Balances de Y.P.F.

petroleras y gasíferas “que impactaron en mayores costos para Y.P.F., en el orden de los US\$ 50 millones” (Y.P.F., 1991: 6).

La sanción de la Ley de Emergencia Económica, durante el gobierno de Menem (1989), determinó que el cálculo de las regalías se hiciera, no ya sobre un porcentaje del precio interno, sino que sobre el precio internacional de referencia, anulando la Ley N° 23.678 (que fijaba un ajuste en función de la variación de los precios locales). A su vez, esta norma suspendió todo tipo de subsidios o compensaciones lo que generó un desfase importante entre los ingresos y egresos de la firma. Por último, la memoria de ese año marca dos elementos más que contribuyeron al déficit señalado: por una parte, el no cumplimiento del Decreto N° 931/89 el cual había dispuesto que se pudieran utilizar ciertos fondos destinados al financiamiento genuino de la empresa los cuales “no fueron efectivizados” (Y.P.F., 1991: 7). Por la otra, y algo que fue una constante del período pero que se agudizó en ese año debido a la crisis económica, el equipo contable destacó “el continuo incremento de la deuda que Organismos y Empresas del Estado mantuvieron por el suministro de productos. Por su magnitud, este condicionamiento financiero es sin lugar a dudas el más importante y el más restrictivo para la actividad futura” (Y.P.F., 1991: 7).

Con la “adecuación” de la empresa, realizada durante el gobierno de Menem, en función de su posterior transferencia al capital privado, los balances de los años siguientes cerraron con ganancias del orden del 1% y 6% sobre ventas, lo que expresa lo falaz, por lo menos en ese momento, del argumento que sostenían los detractores, basado en que la petrolera estatal era la única en el mundo que daba pérdidas. Luego de las reformas implementadas (la reconversión de los contratos de locación que generaban constantes pérdidas a la empresa

Gráfico 8. Evolución de las ventas netas, las utilidades y relación utilidades sobre ventas, 1974 - 1992 (en millones de dólares corrientes y %)



Fuente: Elaboración propia en base a Memorias y Balances de YPF.

en concesiones de explotación²⁴, el incremento del nivel de retención de la empresa y la eliminación de la obligación de vender el petróleo subsidiado a las refinadoras), las cuales generaron aumentos en sus ingresos, la firma alcanzó un nivel acorde de rentabilidad, similar al del período anterior al iniciado con el gobierno de *facto* que irrumpió en 1976. Conforme esto, en 1991 las ganancias fueron de 253 millones de dólares (6,1% sobre ventas).

VIII. Reflexiones finales

En suma, cabe señalar que los desequilibrios de la empresa se debieron a políticas explícitas implementadas por la dictadura militar-civil que, ante la imposibilidad de privatizar la firma estatal dada la correlación de fuerzas contraria a dichos intereses, tendieron a minar los pilares de sustentación de la compañía. La política de “privatizaciones periféricas”, el aumento del pago de regalías, el formidable endeudamiento, la caída real de los precios de los derivados y el menor nivel de retención de Y.P.F. S.E., establecieron una dinámica viciosa de funcionamiento que el radicalismo no supo —o no procuró— revertir. Conforme esto, los problemas económicos que padecía Y.P.F. S.E. hacia finales de la década de 1980 se debieron a las falencias señaladas en el segundo bloque (desequilibrios estructurales) y no a las mencionadas en el primero de ellos (“ineficiencia”). De esta manera, la solución a la precaria situación de la empresa se encontraba en eliminar el sesgo privatista²⁵ que

24 No se pretende defender el sistema de concesiones implementadas, sino señalar los perjuicios que generaban las transferencias de renta por medio de los contratos.

25 Por esto se alude a la política de transferencia de recursos económicos y estratégicos al capital privado (renta, áreas, etc.).

tenía la compañía y no en profundizar la política de entrega al capital privado. A pesar de las compensaciones económicas que existieron durante la administración radical (varias de ellas derogadas a los pocos meses), la transferencia de renta petrolera del “sector público” (ya sea de la petrolera estatal en forma directa o del Tesoro Nacional de modo indirecto) hacia los contratistas privados no solamente persistió, sino que incluso se acrecentó (como consecuencia de las renegociaciones del Olivos I), aspecto que generó un fortalecimiento de la capacidad coactiva por parte del capital contratista y un colapso del sector público en general.

Lo notable del proceso fue que quienes se vieron beneficiados por la insolvencia en la que se encontraba Y.P.F. eran aquellos que mayores críticas vertían sobre su funcionamiento, y quienes (no casualmente) sostenían la necesidad de profundizar el proceso de fragmentación, previo a su privatización, para poder participar del “negocio” que implicaba la desestatización de la firma (se alude a los contratistas, entre los que se encontraban Pérez Companc, Astra CAPSA, CGC (Soldati), Pluspetrol, Bidas y Tecpetrol (Techint). Conforme esto, el argumento vertido respecto de que los problemas financieros, económicos y productivos de la firma se debía a su ineficiencia, era falaz en tanto que las medidas señaladas que fueron minando los pilares de sustentación de Y.P.F. eran políticas exógenas a la empresa que las tomaban las autoridades tanto de la Secretaría de Energía como del Ministerio de Economía.

En rigor, si bien sus detractores se basaban en la “ineficiencia” para postular la desestatización de Y.P.F., el *leitmotiv* de sus cuestionamientos giraba en torno de que con una firma del tenor de la petrolera estatal, indirectamente existiría una regulación pública —a través de su rol testigo— que no generaría un entorno competitivo —léase por esto, no podría transferirse la capacidad regulatoria al sector privado—. De esta manera, el argumento de la ineficiencia fue utilizado para propiciar su privatización.

La disputa por la apropiación de sentidos que se desarrolló con mayor intensidad entre finales de la década de 1980 y se consolidó en los primeros años de 1990 a favor de considerar a los hidrocarburos como un “commodity”, anulando —discursivamente— sus cualidades de “recurso estratégico no renovable” en tanto que necesario para el desarrollo del país, tendía a transformar, también, la concepción de la utilidad de las compañías. La finalidad era instalar que las empresas debían maximizar su tasa de ganancia, por fuera de cualquier objetivo social, dado que de esta manera, se lograría desarrollar una actividad más “eficiente” con el consecuente “derrame” de los beneficios para la sociedad. Estos argumentos estuvieron presentes en los debates desarrollados en las distintas sesiones del Congreso Nacional, y fueron los principales fundamentos utilizados por el sector privatista para “justificar” la privatización de Y.P.F. S.A., como así también todo el programa desestatizador encarado por el gobierno; y fueron, a su vez, los que les permitió transferir al capital privado la principal empresa argentina con el perjudicial impacto económico y, principalmente, en materia de divisas, sin una férrea resistencia del conjunto de la sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Actualidad Energética (1992a). La privatización de YPF. Actualidad Energética. N° 41. pp. 30-31. Buenos Aires.
- Actualidad Energética (1992b). La confianza de Estenssoro. Actualidad Energética. N° 41. pp. 32-33. Buenos Aires.
- Araoz, Julio César (1991). Hidrocarburos para la revolución productiva. Peronismo, apertura y desregulación. Buenos Aires: Ediciones Energeia.
- Artana, Daniel y Soto, Luis (1987). Desregulación de la industria de hidrocarburos en la Argentina. Organizado por ADEBA. 5ta Convención. Buenos Aires.
- Ballesterio, Jorge (2000). Fallo Juez Ballesterio: sobre la causa N° 14.467 Olmos Alejandro S/dcia'. Buenos Aires.
- Barrera, Mariano A. (2011); Análisis del proceso de fragmentación y privatización de Y.P.F.: un estudio de su transformación en el marco de la desregulación del mercado primario de hidrocarburos (1989-1999), Tesis de maestría, MIMEO, Buenos Aires.
- Bastos, Carlos (1993a). Autoabastecimiento condicionado. Actualidad Energética. N° 47. pp. 34-35. Buenos Aires.
- Bastos, Carlos (1993b). De empresario a controlador. Actualidad Energética. N° 48. pp. 38-39. Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo (2006). Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo veinte a la actualidad. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bravo, Víctor (1992). ¿Por qué privatizar YPF? Realidad Económica. N° 110. pp. 82-93. Buenos Aires.
- El Cronista Comercial (1988). Schraven pide licitar las áreas de YPF. El Cronista Comercial. Lunes 14 de marzo de 1988. Año 79. Buenos Aires.
- Estenssoro, José (1992a). Transformación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. En Gabinete Paralelo. Informe N° 2. pp. 81-93. Buenos Aires.
- Estenssoro, José (1992b). YPF no puede ser una "empresa testigo". Clarín. Martes 18 de agosto de 1992. Buenos Aires.
- FIEL (1989). Los costos del Estado regulador. Buenos Aires: Editorial Manantial.
- Kozulj, Roberto y Bravo, Víctor (1993). La política de desregulación argentina: antecedentes e impactos. Buenos Aires. Centro Editor de América Latina.
- La Nación (1988). La desregulación debería ser el objetivo de la política petrolera. La Nación. Viernes 29 de abril de 1988. Buenos Aires.
- Martínez de Hoz, José Alfredo (1991). Quince años después. Buenos Aires: Emecé.
- Menem, Carlos (1992). El Plan Argentina. En Gabinete Paralelo. Informe N° 2. Buenos Aires.
- Montamat, Daniel (1995). Economía y Petróleo. Buenos Aires: Organización Editora PV.
- Novillo, Néstor (1992). El balance invisible. Gabinete Paralelo. Informe N° 2. pp. 95-100. Buenos Aires.

- Pistonesi, Héctor, F. Figueroa de la Vega y S. M. Torres (1989). Política de precios de la energía en Argentina 1970-1988: precios del petróleo y derivados. Bariloche: Instituto de Economía Energética asociado a Fundación Bariloche (IDEE/FB).
- Rey, Luis (1993a). Hay que vender toda la empresa. Revista Somos. Buenos Aires. 12 de abril de 1993.
- Sánchez Zinny, Adolfo (1992). Comercialización internacional de hidrocarburos argentinos. Actualidad Energética. N° 43. pp. 32-33. Buenos Aires.
- Vicente, Oscar (1992). Panorama de la industria petrolera argentina: ejemplo de un caso a nivel mundial. En Gabinete Paralelo. Buenos Aires. Informe N° 2. pp. 101-116.
- Y.P.F. (1983, 1984, 1990, 1991, 1995). Memoria y Balance General. Buenos Aires.