

La privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Los efectos en áreas petroleras de provincias: El caso del Neuquén.

Orietta Favaro*

El problema

Como se sabe, desde mediados de los años 1970, concretamente en nuestro país con el golpe de 1976, se inicia un proceso de concentración económica y se profundiza la tendencia a la transnacionalización de la economía. El Estado cumplió, en este sentido, un papel central en el proceso al orientar sus gastos para favorecer el crecimiento de algunos capitales a los que subsidió, debilitando las empresas públicas y restringiendo los recursos destinados a los gastos sociales. Así, las empresas públicas fueron *"utilizadas como instrumentos de la política económica global, fijándoseles tarifas por debajo de los índices de precios como estrategia antiinflacionaria y sometiéndolas a endeudamiento externo con el objetivo de regular la tenencia de divisas"*¹.

La ausencia de inversiones productivas determina la descapitalización de las compañías y se hace notorio el deterioro de la calidad de los servicios, desconociéndose que las empresas públicas, en particular la que nos interesa analizar, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, favoreció la acumulación de capital privado, al ser durante mucho tiempo, proveedora de la infraestructura básica de un proceso de industrialización en 'marcha forzada'. Con la crisis del ISI se altera la relación empresa pública y sector privado y hacia los años 1980, resulta claro que las compañías estatales ya no son útiles para las nuevas formas de acumulación. El Estado es compelido por la burguesía a reducir su intervención ya que la baja de la tasa de ganancia del capital

* UNCo.

¹ Andrea LOPEZ y Mabel THWAITES REY: "Auge y ocaso de la intervención estatal o la difícil legitimación de la 'ley de la selva'". En: *Doxa. Cuadernos de Ciencias Sociales*. Bs.As., 1990, 2.

hace disfuncional el rol de la empresa pública como motor de la acumulación del capital privado².

En este sentido, la acumulación de capital en el sector público funciona hasta la crisis de los años 1980 basado en cuatro fuentes de financiamiento del gasto: excedentes del sistema de seguridad social, tributación directa, retenciones sobre las exportaciones agropecuarias y el impuesto inflacionario. La nueva estrategia en el marco ya del gobierno de Menem es reducir la carga del endeudamiento externo y recuperar la tasa de acumulación de capital en el contexto de baja inflación. El equilibrio fiscal y la venta de un significativo conjunto de empresas públicas a los acreedores externos, son los aspectos salientes de esta estrategia. Así como parecen ser causas de tipo *macroeconómicas* las determinantes del alto grado de participación estatal en la prestación de servicios públicos, en el nuevo contexto, también razones *macroeconómicas* son las que definen las privatizaciones de nuestro país.

La privatización de la empresa pública Y.P.F. sorprendió a los políticos, observadores internos y sociedad en su conjunto; pero, fundamentalmente sorprendió a los operadores externos. En medio de una crisis económica importante, con enunciaciones contradictorias y con poca claridad en la propuesta de conversión de la compañía, se encara la privatización más importante de la Argentina de los años 1990.

En efecto, frente a la eclosión de la crisis fiscal y externa, el gobierno decide 'utilizar' a las empresas estatales para financiar la deuda exterior en el contexto del 'golpe hiperinflacionario' de 1989. El régimen político necesita ganar credibilidad, en especial en el exterior, para ello pone en marcha la denominada "reforma del Estado", reestructuración y privatización de las empresas estatales; importante accionar de valor simbólico de un gobierno justicialista que muestra la vocación de privatizar. En realidad, la política estuvo orientada a desestatizar la economía y a encarar un ordenado programa de privatizaciones; este accionar fue más una herramienta del plan macroeconómico que una estrategia de reformas estructurales orientadas a aumentar la productividad de la economía a largo plazo. No obstante, es dable

² Arnaldo BOCCO y Gastón REPETTO: "Empresas públicas, crisis fiscal y reestructuración del Estado". En: Arnaldo BOCCO y Naum MINSBURG: *Privatizaciones. Reestructuración del Estado y la Sociedad*. Bs. As., Letrabuena, 1991.

señalar que la relación entre política de privatizaciones, de estabilidad y de reformas, es cambiante ya que no es lo mismo al comenzar los años 1990, que cuando se logra cierta estabilidad económica. El caso de la privatización de YPF, sin embargo, es un claro ejemplo como las restricciones macroeconómicas en el punto de partida, llevan a incorporarla a la política económica de emergencia (mejora del cash flow de corto plazo del sector público, saneamiento patrimonial del Estado a través de canje de activos públicos por deuda y mejora de corto plazo en las cuentas del sector externo); se subordinó así, objetivos relacionados a la eficiencia global, a la competitividad y al bienestar de los usuarios.

Recordemos que las privatizaciones se inscriben en el cuestionamiento mundial al intervencionismo estatal. La crisis fiscal unida a la caída de la productividad y la desinversión privada pone en la mira a los presupuestos públicos; así la estrategia de achicar el gasto para reducir el déficit fiscal vía privatización de empresas se convierte en el núcleo del discurso neoliberal. Se construye una *teoría* que se asienta en la necesidad de *desmonopolizar* (la competencia introduciría la posibilidad de asociar los costos con la calidad), *eficiencia* (en términos de prestación de servicios y asignación de recursos que sólo se vincula con la actividad privada), *inversión* (movilizar recursos privados) y *disminución del gasto público* (liberar recursos)³.

En este marco, nos interesa acercar algunas reflexiones sobre el contexto en que se inscribe la privatización de la empresa petrolera argentina, su proceso de conversión y los efectos en áreas hidrocarburíferas. Nos referimos a Plaza Huincul y Cutral Co, en la provincia del Neuquén, localidades cuyo origen y desarrollo estuvo anudado a la explotación del petróleo y a la valoración estratégica y social de la empresa pública Yacimientos Petrolíferos Fiscales.

Recordando el accionar de YPF en la economía argentina

Desde fines de siglo, un sector de la clase dominante argentina lleva a cabo una política de valorización y aprovechamiento de los recursos mineros en nuestro país. Esa modalidad intervencionista del Estado se inscribe en el marco del accionar dinámico de un sector de la clase dominante y de la burocracia estatal; labor que adquiere mayor relieve si tenemos en cuenta que el Código de Minería en su art. 9º

³ Mabel THWAITES REY: "La política de privatizaciones en la Argentina". En: *Realidad Económica*, Bs.As., IADE, 1993, 116, p.48.

(1887) prohibía a la instancia nacional intervenir en la explotación de recursos mineros. En efecto, en 1907, en el contexto de una intensa tarea de la Dirección de Minas, Geología e Hidrología tanto en territorios nacionales como en provincias, se descubre petróleo en Comodoro Rivadavia. En forma inmediata, el presidente Figueroa Alcorta procede a la reserva de los terrenos petrolíferos apelando a una ley de tierras habida cuenta de la inexistencia de legislación vinculada al nuevo recurso descubierto. A su vez, Sáenz Peña tres años después, crea el organismo que se convierte en el antecedente de la petrolera fiscal: la Dirección General de Explotación del Petróleo que pondrá bajo la responsabilidad del ingeniero Luis A. Huergo⁴.

Con el advenimiento del radicalismo al gobierno, continúa la política de intervención estatal en la explotación de hidrocarburos; situación que se hace evidente por un lado, en el intento de Yrigoyen de modificar la legislación vigente y, por otro, con la creación de la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, por decreto del poder ejecutivo del 3 de julio de 1922. La intervención estatal propuesta por el régimen político, si bien no descarta la presencia del capital privado, es expresión de una nueva realidad social. En este sentido, la guerra mundial y sus consecuencias en lo que hace a las restricciones en el suministro de combustible, fundamentalmente de carbón, pone en evidencia el grado de dependencia del país en materia energética, pero además, influyen las ideas del sector de la clase dominante con presencia directa o indirecta en el aparato estatal, como es el caso de Alejandro Bunge, que antes de la década del 1920, viene planteando la necesidad de introducir modificaciones a la política económica observando ciertos límites al modelo agroexportador. Este clima de ideas trasuntó distintos ámbitos y son especialmente recogidas por algunos hombres de las FF.AA. -entre otros- Mosconi, Baldrich, Allarfa, Fliess, etc.

Con Alvear la política petrolera adquiere una mayor agresividad, traducida en el apoyo irrestricto a la empresa estatal y a su director, permite formular una ideología de nacionalismo petrolero que se inscribe, entre otras cuestiones, en las experiencias dejadas por el conflicto mundial y al avance de los trusts frente a los cuales la producción fiscal estaba en desventaja. La idea de nacionalización del petróleo que se viene planteando desde la primera presidencia de Yrigoyen, retomada por Alvear, se amplió sustancialmente al finalizar ese gobierno con el intento

⁴ Orietta FAVARO: "La explotación de petróleo en Argentina, 1880-1916". En: *Siglo XIX. Cuadernos de Historia*. México, 1996, 15.

de nacionalización y monopolio de 1927. Y.P.F. ofrecía, a criterio del radicalismo, además de la posibilidad de empleos, la oportunidad de generar nuevas actividades relacionadas a las distintas fases de la industria petrolera, además de asistencia médica, cooperativas, mutuales, gratificaciones, promociones, formación de técnicos, desarrollo de la investigación, etc. Pero el elemento central a la cuestión del petróleo está dado en el hecho que, en la medida que el recurso se identificaba con la Nación, el radicalismo encontraba un elemento de fundamental importancia para aglutinar a sus heterogéneas bases sociales en el marco de la crisis del régimen de acumulación; aunque, como es conocido, desembocó en el golpe de 1930, año en que regresan los 'conservadores', aggiornados con la nueva coyuntura económica⁵.

Si bien Mosconi es desplazado de la dirección de YPF, no son eliminados los sectores mosconitas de la empresa ni los hombres de las FF.AA. vinculados al 'nacionalismo petrolero'. El organismo estatal había adquirido cierta independencia de los vaivenes de la política y permite que, aún en el contexto de la redefinición de las relaciones internacionales a favor de Gran Bretaña, tanto Uriburu, pero especialmente Justo, continúen con la política petrolera. Al respecto, es necesario señalar que por una parte, promueve a YPF a expensas de la Standard Oil y, por otra, tranquiliza a los inversores británicos con otras concesiones en la economía argentina. Decreta la organización de la empresa (ley 11.668), conocida como Ley Orgánica de YPF a través de la cual se reconoce a la petrolera como el órgano del Estado nacional para la política de desarrollo del recurso. Asimismo, promueve la sanción de la primera legislación petrolera del país (ley 12.161): Ley nacional del petróleo (1935), que mantuvo el régimen nacional o provincial de los yacimientos en el territorio argentino según donde se hallaran y establece el porcentaje de regalías para las provincias (12% del producto bruto obtenido).

En los años de referencia, la empresa fiscal logra regular el mercado del combustible al unificar el precio de la nafta, instalar agencias y subagencias en todo el país llegando a las zonas más alejadas, -contribuye así a la ampliación del mercado interno-, instalar plantas de almacenaje, construir destilerías, colocar surtidores en la vía pública de los centros urbanos más importantes, como en Capital

⁵ Para mayor información, cfr: Orietta FAVARO et al: *Petróleo, Estado y Nación*. Bs.As., CEAL, 1991, 315.

Federal. En síntesis, es posible afirmar que en los años 1930, la empresa logra expandirse en materia de exploración, explotación e industrialización del recurso; no obstante está fuertemente condicionada en materia de comercialización del combustible.

Asimismo, la expansión de la compañía estatal estuvo condicionada por la incidencia del conflicto mundial (1939), situación que continúa durante los primeros años del gobierno peronista. La escasez de equipos de perforación (el más importante proveedor es EE.UU) en el marco de las conflictivas relaciones político-diplomáticas de Perón con aquel país, lleva a una importante crisis energética en el país. El desenvolvimiento del ISI, acelera las migraciones internas que se vuelcan a los centros urbanos con el consiguiente aumento de consumo energético; la guerra reduce la disponibilidad de buques y aprovisionamiento de combustible, encareciendo tanto los precios como los fletes. Los países proveedores de equipos de perforación establecen prioridades para la asignación de los mismos. La crisis se intenta resolver intensificando la explotación de petróleo nacional, básicamente a través del esfuerzo y la retracción de la capitalización de YPF.

Ahora bien, mientras hubo un contexto favorable que permite continuar con la exportación de productos agropecuarios reasignando ingresos de divisas en ese concepto, a la intensificación de la industrialización por sustitución de importaciones, Perón plantea una política que apunta a satisfacer a los 'grupos nacionalistas' en el marco del Plan Quinquenal. Sin embargo, YPF no puede mantener el ritmo de una economía que necesita cada vez más fuentes energéticas, entre ellas, el petróleo, sin que el gobierno defina una *clara política de capitalización de la empresa*.

La 'imposibilidad' de adquirir material de perforación, la burocratización de la empresa⁶, la exigencia -a pesar de todo- de mayores contribuciones como cánones mineros, regalías a las provincias, impuestos a las ventas e impuestos provinciales, la obligación de vender al Estado a precios reducidos, etc, obligan a la petrolera a distraer recursos para convertirse en *financiadora de otras reparticiones*. Esto no

⁶ Con la Revolución del 4 de junio de 1943, se crea la Dirección Nacional de Energía (DNE) que tiene entre sus atribuciones la de "regular la producción, distribución y consumo de combustible existente en el país", con lo cual YPF pierde independencia técnica, comercial y financiera. A partir de 1945, se convierte a la DNE en un entidad autárquica dependiente de la Secretaría de Industria y Comercio e integrada por cinco entes autárquicos, entre ellos, estaba la petrolera fiscal.

sólo provoca la descapitalización de la compañía, sino también, en ella emerge el déficit fiscal, situación que lleva al gobierno a retomar una idea que ya había planteado apenas asume: la incorporación de capital privado a YPF que deriva en la firma de contratos con la California Argentina de Petróleo (SOCAL), subsidiaria de la Standard Oil, convenios duramente cuestionados por políticos del partido de gobierno y, en particular, por la oposición, encabezada por el entonces presidente del radicalismo, Arturo Frondizi.

En definitiva, sin caer en reduccionismo y atendiendo a las formas y contenidos históricos de la afirmación, es evidente que el Estado al crear una empresa pública, busca crear condiciones generales de acumulación para el sector privado o fracciones dominantes, ya que no es necesario que la empresa estatal -según la teoría económica- genere excedentes. Y cuando lo hace, como YPF, será captado -a veces- por la misma empresa, otras, utilizado para recrear las condiciones de acumulación para el sector privado; es decir, la petrolera argentina en algunos momentos es funcional y en otros disfuncional al capital y a la burguesía en su conjunto⁷.

La privatización de YPF en el marco de la reforma del Estado

No corresponde al problema de estudio, el análisis de lo que sucede con la empresa estatal en el período que media entre la caída del peronismo (1955) y el advenimiento de la democracia reciente (1983). Sólo recordemos que la política económica del gobierno militar de 1976, permite, -entre otras cosas-, el endeudamiento externo de agentes privados, favorecidos por la conjunción de tasas de interés reales y costo negativo del endeudamiento exterior. "*La poca viabilidad de la política económica, sumada al cada vez más constante ritmo de devaluaciones, favorecieron una enorme fuga de capitales al exterior*"⁸. Las dos operaciones, endeudamiento privado y fuga de capitales, son realizadas por los mismos sujetos sociales. En este orden, la dictadura militar promueve al avance de un conjunto de grupos nacionales y extranjeros que diversifican sus capitales en distintos rubros, especialmente en la actividad financiera; esta política permite transformar al aparato estatal en una herramienta funcional a la lógica

⁷ Orietta FAVARO: "Un caso de política pública. El accionar estatal en la industria del petróleo". Trabajo presentado para aprobar el curso de Políticas Públicas, dictado por el Dr. Ernesto Isuani. En: F.C.E., UBA, en prensa.

⁸ Oscar MADDOERY: *Estado y grupos económicos (1983-1989)*. Bs.As., CEAL, 1990, 288, p.48.

de acumulación de esos sectores. Tendencia que, con el advenimiento de la democracia, lejos de revertirse, se mantiene vigente con un esquema de transferencias desde el sector público al privado. El accionar de los grupos apoyados desde el Estado, muestra importantes cambios en la estructura económica/social de nuestro país, situación que permite hablar de un nuevo bloque de poder que ocupa el centro del proceso de acumulación.

Respecto de YPF, durante la "Revolución Argentina" pero muy especialmente en el denominado "Proceso de Reorganización Nacional", se la obliga a ceder a las compañías privadas, gratuitamente, yacimientos con reservas descubiertas y con todo el aparato productivo instalado y en funcionamiento, comprándoles luego a esas empresas el crudo mucho más caro de lo que le costaba a la compañía fiscal producirlo. Así como se aplica una política tarifaria consistente en vender ese mismo petróleo a las refinadoras privadas a precios inferiores de los que YPF pagaba a los contratistas de producción. De este modo, el gobierno democrático que se inicia en 1983, recibe a la petrolera con un endeudamiento de 4.300 millones de dólares producto de haber obligado a cubrir el déficit originado en las bajas tarifas, recurriendo a préstamos internacionales⁹.

Hasta 1989, la clave de la participación privada en el negocio petrolero pasa por el riesgo minero; ésta fue la principal característica del Plan Houston que tiene como meta la ampliación del horizonte de las reservas mediante la concesión de áreas por licitación pública internacional para que el capital local y externo financiara la búsqueda de hidrocarburos. En este sentido, el Estado tiene la posibilidad de participar en los proyectos asociándose con el consorcio que descubriera yacimientos productivos. Así, el Plan Houston entre 1985 y 1991 convocó a 61 empresas que invirtieron unos 230 millones de dólares en cinco años, cuando YPF invertía entre 100 a 150 millones de dólares por año. Ello muestra el poco interés de las empresas internacionales en invertir en un país al que no consideran contenedor de grandes yacimientos; la primera licitación realizada sobre 40 áreas, sólo tuvo propuestas sobre 10 de ellas.

Al asumir el Dr. Carlos Menem, el país está sumido en las manifestaciones más agudas de la crisis de la modalidad intervencionista

⁹ Víctor BRAVO: "¿Por qué privatizar YPF?". En: *Realidad Económica*, Bs.As., IADE, 1992, 110, pp. 82-93.

del Estado y, para el nuevo gobierno, resulta prioritario definir una serie de medidas con el objeto de generar credibilidad, en particular externa, con vistas a revertir la situación. En este marco, se encara una profunda reforma en el aparato estatal y el instrumento elegido -inédito en Argentina tanto por sus alcances como por sus consecuencias para concretarla- es la privatización de las empresas públicas. La denominada "Reforma del Estado" abarcó, sin embargo, momentos, iniciativas y proyectos de naturaleza diferente entre sí, ya que se trata de limitar la intervención del Estado o "fijar un nuevo tratado de límites entre el sector público y el sector privado" y tiene que ver más con algo convencional que con transformaciones tecnológicas y culturales de la gestión pública¹⁰. Esto fundamentalmente es, porque el comportamiento de los actores involucrados está determinado por lógicas políticas distintas, ya que al privilegiar a determinados sectores, las políticas públicas que se ejecutan provocan nuevas tensiones en el interior del aparato estatal, obligando a reacomodamientos, resistencias, inercias y ajustes.

En gran medida, la sociedad había asumido la urgencia de la reforma del sector público, pero no estaba claro el sentido que debía adquirir. El apresuramiento para que el Estado se desprenda de sus empresas y se desligue de sus funciones sin que esté definido el nuevo rol que debe asumir, es una muestra evidente de lo que venimos explicitando. Se postula que con la "modernización" se daría una asignación más eficiente de bienes y recursos, que la iniciativa privada iba a absorber aquellas actividades del área de los servicios públicos, industriales y comerciales, actuando como colaboradora del Estado. Este debía accionar como subsidiario e intervenir para apoyar la actividad privada, sin superponerse a ésta. Desde esta perspectiva, la transformación del Estado debe ser entendida en un sentido integral que no solo lo tome en cuenta en su "materialidad institucional sino también como dinámica social, privilegiando los aspectos vinculados más al movimiento de las fuerzas sociales que son los que determinan su estructura y transformación"¹¹.

En el contexto de una amplia difusión de la *ineficiencia* de lo público y la *eficiencia* de lo privado, se procede a la desestatización de los principales activos públicos, aprovechando la relación de fuerzas que permitió establecer los términos del debate y las resoluciones; proceso

¹⁰ Oscar OSZLAK: *La reforma del Estado en la Argentina*. Bs.As., CEDES, 1990, 36.

¹¹ Oscar MADORY: *Estado y grupos económicos*, op. cit pp. 112-113.

mediado principalmente por dos mecanismos de dominación ideológica sobre la sociedad: adaptación y miedo, ambas dimensiones expresivas de aquella.

En este orden, surge imprescindible la privatización de la empresa petrolera creada en 1922, aduciendo entre otras cosas, al crónico desequilibrio presupuestario de la compañía, a su sobredimensionamiento, a que no hace falta que el Estado tenga una empresa petrolera y, a una cuestión central: la imperiosa necesidad de obtener fondos para el equilibrio del presupuesto. Por un lado, respecto del crónico desequilibrio presupuestario, señalemos que los departamentos técnicos de YPF, solicitaron en reiteradas oportunidades -sin éxito- incrementos tarifarios, sobre la base de los costos reales de producción de sus yacimientos y destilerías. Esto sirvió de base al gobierno para hablar de ineficiencia empresaria cuando en la práctica la compañía -que fue conducida por directivos impuestos por el poder político, a veces, sin la idoneidad necesaria-, tuvo que vender por debajo de sus costos, endeudarse para contribuir a mantener altas las tasas de interés del mercado, convertirse en oficina recaudadora de impuestos, cobrar tarifas bajas para no generar inflación¹², asumir el riesgo minero, descubrir reservas, desarrollarlas luego cederlas y atender a mercados marginales. Por lo tanto, creemos que si YPF no tuvo un comportamiento empresario, no es porque esta sea la característica de las empresas públicas¹³, sino por *intrusión del poder político, militar o económico con sus propios fines*¹⁴. Por otro lado, acerca que no le hace falta al Estado contar con una empresa petrolera, es importante señalar que si el petróleo no fuera un recurso estratégico-económico, se podría discutir y, en este sentido, basta mirar que pasa en otros países. Excepto EE.UU, el Estado es el dueño de los recursos energéticos en muchos países, los explota por sí mismo o asociado a una empresa privada y, entre los estados latinoamericanos sólo cinco de veintidós no tienen empresa petrolera estatal. Asimismo, los estados centrales para instrumentar su política energética y petrolera, crean empresas con mayoría o fuerte participación estatal (ej. ENI¹⁵) ó se organizan como la

¹² La utilización de las tarifas como herramienta antiinflacionaria, a la larga permite aumentar las pérdidas de la empresa, ya que no recibe compensación del Tesoro Nacional.

¹³ Recordar los casos de Pemex (México), Petrobras (Brasil), el Codelco (Chile), etc. Cfr. Leonardo BLEGER: *El Estado y las empresas públicas en la economía argentina*. Bs.As., CEFIM, 1989.

¹⁴ Víctor BRAVO: *¿Por qué privatizar YPF?*, op. cit. pp. 82 -93.

¹⁵ El caso de Italia es significativo habida cuenta que tiene importantes empresas públicas y encaró una política de privatizaciones. Sin embargo, las privatizaciones se hicieron en forma gradual, se estudió qué privatizar analizando empresa por empresa, si era necesario

AIE (Internacional de Energí(a), para contrarrestar las acciones de la OPEP.

Como dice Donahue "A los partidarios de la privatización les encanta invocar la eficiencia que caracteriza a las empresas bien manejadas dentro de los mercados competitivos". Respecto que las empresas privadas tienden a hacer su tarea mejor que las públicas, continúa señalando "Las tareas públicas son diferentes y la mayor parte de las veces, más difíciles"¹⁶. Sin desconocer la burocracias gubernamentales, no sería acertado afirmar que por el sólo hecho de ser privadas "sin competencia y sin pruebas de mercado" son eficientes.

Llegados a este punto, es importante detenernos en caracterizar los indicadores macroeconómicos que definen la privatización de YPF. Argentina, luego de una profunda recesión entre 1989-90, ocupa un lugar destacado en el contexto de América Latina en el ingreso de capitales y su complicada situación fiscal mejora luego del cambio favorable en el contexto externo al iniciarse los años 1990¹⁷. Es indiscutible que la orientación general del programa de reformas sigue las recomendaciones del 'market friendly approach', que básicamente atribuye la crisis argentina al modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones y el rol activo del Estado como regulador y productor. Por ello, el núcleo de la reforma estructural es la liberalización del mercado, la apertura comercial externa y la privatización de las empresas públicas. Esto debía -a criterio del gobierno- inducir una mejora en la asignación de recursos de la sociedad a través de la competitividad de los mercados, castigando las actividades ineficientes. Una mirada rápida al desempeño de la economía desde 1991, puede mostrar a un país embarcado en un proceso de crecimiento; no obstante, el exámen más cuidadoso da muestras que las reformas fueron

reestructurarlas antes de sus ventas, se estableció con claridad que los ingresos no irían a salvar las metas fiscales y, fundamentalmente, se promovió un fuerte debate alrededor del rol del Estado después de las privatizaciones, su uso para fortalecer la competencia de grupos económicos italianos en el mercado internacional e intentando darle al mercado una característica oligopólica. En resumen, el Estado no se retiró de las áreas estratégicas y donde lo hizo, se dio en el marco de un consistente marco regulatorio. Para mayor información cfr. Andrea GOLSTEIN y Giuseppe NICOLETTI: "Privatizaciones en Italia: Una evaluación preliminar". En: *Boletín Informativo Techint*. Bs.As., 1995, 281, pp.29 -39.

¹⁶ John D. DONAHUE: *La decisión de privatizar*. Bs.As., Paidós, 1991, p. 296.

¹⁷ Mario DAMILL, José María FANELLI y Roberto FRENKEL: "De México a México: El desempeño de América Latina en los '90". En: *Desarrollo Económico*. Bs.As., IDES, 1996, Vol.36.

implementadas con urgencia y en ausencia de un debate sobre las alternativas, por lo cual, no resolvieron los problemas a largo plazo.

Una serie de factores son pruebas de lo que estamos exponiendo, entre otros, el significativo aumento de los precios relativos de los bienes no transables que permitió que la mayor parte de la inversión de los últimos años se dirigiera hacia esos sectores (comercio y servicios). La apertura comercial en un contexto de apreciación cambiaria, el significativo desequilibrio externo, caracterizado por un lado, por el deterioro de las condiciones en el mercado financiero internacional marca el fin del crédito barato y, por otro, la distorsión de los precios relativos; plasman con nitidez nuestra situación externa y el déficit de cuenta corriente¹⁸.

Recordemos que con el advenimiento de la democracia y hasta el cambio de gobierno, se lleva a cabo una política exploratoria de singular importancia que permite mejorar el horizonte de reservas de gas, reconversión de refinerías ypefianas, programa de sustitución de combustibles líquidos por gas natural; su consumo pasa a tener importancia en la matriz de utilización energética que obliga a construir un gran gasoducto y ampliar otros. El sector privado participa como contratista a través del plan Comodoro Rivadavia - Houston en el que asume el riesgo minero, aunque el grueso de las inversiones corre por parte de YPF. En la producción, la extracción se realiza mediante contratos de locación de obras y de servicios, entregan a YPF el 30% de la producción, a valores subsidiados y en refinación y comercialización, la petrolera estatal mantiene el 70% mientras que el restante 30% esta en manos de Esso y Shell¹⁹.

En este orden, la fuerte inestabilidad macroeconómica acompaña el inicio del gobierno de Menem, con una situación fiscal deteriorada, con alta tasa de inflación, coeficiente de endeudamiento interno y externo, prácticamente sin reservas internacionales, con empresas estatales descapitalizadas y prestando un servicio de muy baja calidad. La privatización, en este sentido, serviría según el poder ejecutivo para resolver los problemas fiscales, reducir la deuda externa (al poder utilizarse los títulos de la deuda como forma de pago por los activos

¹⁸ José María FANELLI y Lucio M. SIMPSON: "Políticas de largo plazo. Problemas de crecimiento". En: *Encrucijada*. Revista de la UBA., Bs.A.s, 1995, 1.

¹⁹ Gustavo CALLEJA: "El control de las privatizaciones en el área de la energía. Hidrocarburos: evolución y transformación del área". En *Realidad Económica*, Bs.As., Iade, 1996, 141, pp. 24 -25.

públicos), estimular las inversiones orientadas a rehabilitar los servicios y aportar financiamiento adicional al sector público, asignándolo a la *política social* (educación, salud, seguridad, etc), aumentando la eficiencia productiva de los factores de la producción que redundaría, de este modo, en beneficio de los usuarios.

La empresa era un monopolio estatal, propietario del petróleo y ejecutor de la política nacional de hidrocarburos. En reiteradas ocasiones, por razones de abastecimiento, la compañía se vio obligada a producir cantidades inconsistentes con las relaciones precio /costo que originaba una renta negativa. Su limitada autonomía la inhibía de planificar a largo plazo, frecuentemente sus metas comerciales, por ejemplo, explorar y explotar las mejores áreas para aumentar su rentabilidad, refinar combustibles a bajo costo, etc, quedaban subordinadas a otras metas impuestas desde afuera de YPF: otorgar contratos a empresas competidoras, vender productos por abajo de los costos, en definitiva, convertirse en 'instrumento' de las políticas oficiales²⁰.

Se aplican un conjunto de instrumentos que apuntan a eliminar el monopolio público, modificar las reglas de formación de precios, eliminar trabas para importar/exportar crudo y derivados, capturar la renta hidrocarbúfera (por el pago en efectivo en las licitaciones de áreas) y la transformación empresarial de YPF para aumentar su eficiencia productiva y luego privatizarla en un porcentaje no menor al 50%²¹.

Sin embargo, dadas las restricciones macroeconómicas de partida, las privatizaciones y, en este sentido, el caso particular de YPF, terminaron incorporándose a la política económica de emergencia, es decir, mejora del cash-flow de corto plazo en el sector, saneamiento patrimonial del Estado a través del canje de los activos por deuda y con una mejora a corto plazo de las cuentas externas; subordinándose estas cuestiones a fines como competencia, competitividad y bienestar de los usuarios.

El caso del petróleo

Desde que se descubrió petróleo en nuestro país, el recurso y la empresa estatal, estuvieron sometidos a vaivenes políticos y a

²⁰ Pablo GERCHUNOFF: "Petróleo". En Pablo GERCHUNOFF (Ed) : *Las privatizaciones en la Argentina*. Bs.As., Instituto Di Tella, 1992, p. 345.

²¹ *Ibíd.*

regulaciones diferentes -como ya se planteó más arriba-, pero se mantuvo el consenso acerca de que la exploración, producción y comercialización debía estar en manos de compañía fiscal. La crisis de YPF en 1990, hace que las autoridades aceleren una reforma integral de la economía petrolera caracterizada en la creación de mercados competitivos en la producción de crudo, refinación y comercialización del derivado, abrir las transacciones a los flujos del comercio internacional, capturar socialmente la renta de los hidrocarburos²² sin impuestos que afectaran el nivel de producción e inversiones y, por último, reestructurar YPF para reducir sus ineficiencias haciéndola competitiva²³.

En efecto, Menem solicita a Estenssoro que asuma el control de YPF²⁴, quien luego de identificar los factores críticos para el éxito del emprendimiento, fija condiciones, entre otras, la desregulación del sector, inmunidad de la interferencia política, nuevos convenios laborales y, obviamente, la privatización. La idea que predomina es que nada funciona, que la empresa se encontraba 'inflada' con 50 mil empleados (de los cuales 15 mil eran temporarios) y que la acumulación de activos (escuelas, supermercados, cines, hospitales, aviones y la flota) no tenía sentido mantenerlos.

Estenssoro pone en práctica el estilo de gerenciamiento estadounidense, aprovechando los recursos de Hughes, contactos establecidos en la industria privada, ingenieros y técnicos retirados de ésta y de YPF. La consultora Mc Kinsey & Company, contratada a tal efecto, recomienda achicar a YPF y vender las actividades marginales. En base a esas recomendaciones, Estenssoro propone la privatización de la petrolera en 3 etapas: primero, la "racionalización de la compañía a su tamaño óptimo vendiendo o eliminando unidades de negocios de baja importancia estratégica o valor económico. El segundo paso, era la transformación de la petrolera en eficiente y competitiva y, por último, la privatización²⁶.

²² La renta petrolera la constituyen los ingresos brutos sectoriales en combustibles, oscilando alrededor de 10 mil millones de dólares que ingresaban al Estado nacional antes del proceso privatizador.

²³ Pablo GERCHUNOFF: *Las privatizaciones en la Argentina*. Bs.As., Instituto Torcuato Di Tella, 1992.

²⁴ Recordemos que tanto la compañía de petróleo como la de gas, no habían sido incluidas en la lista original de empresas estatales propuestas para su privatización

²⁶ Michael YOSHINO: *Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Sociedad Anónima* (en adelante, YPF). Research Associated Carin. Fellows de Harvard College. Harvard, 1995.

La situación financiera de la empresa se comenzó a estudiar, se renegoció los contratos de YPF con los proveedores, clientes y empleados y se revisaron los términos de los contratos de producción. Un punto importante para revisar eran los convenios colectivos de trabajo con el poderoso SUPE, ya que a fines de 1990 había nuevas escalas salariales y 'excedentes' de empleados no calificados; la decisión de solicitar el 'retiro' de numerosos empleados ypefianos se vio favorecida por el accionar del dirigente máximo del sindicato, amigo personal del presidente de la nación²⁶. El costo se estimó en \$ 30.000 por empleado o cerca de \$ 1.200 millones desde 1991 a 1994, financiado con los ingresos de YPF. Se propuso a los empleados calificados, crear organizaciones para el control de operaciones y de subcontratación de servicios que se pagarían con los activos en cuotas descontadas de sus facturaciones a la empresa. Así, alrededor de 6.000 empleados crearon cerca de 300 compañías con activos estimados en \$ 40 millones y se procedió a la venta de los activos sin empleados; de este modo, entre 1991 y 1992, se sacaron 7000 trabajadores.

El proceso de venta estuvo administrado por Estenssoro, con un equipo que incluía a ex ypefianos y hombres de Hughes: Peter Taylor y Enrique Pourteau. La venta de los activos (áreas marginales, centrales y las cuencas, destilerías, oleoductos, etc (Ver cuadro 1), con lo que la empresa redujo su superficie de exploración en un 90%, sus reservas y producción en un 50% y disminuyó en más de 30.000 empleados²⁷.

Hacia 1990, YPF estaba altamente centralizada, con 25 gerentes dependiendo del presidente y vice, había que "gerenciar", es decir, administrar costos; para ello se divide la ejecución de las tareas en unidades de negocios: exploración y producción/ refinación y comercialización. Se establecen mecanismos para la selección de candidatos internos y externos, proceso otorgado a un equipo de hombres cuyo objetivo era establecer guías para entrevistar y metodología para evaluar.

²⁶ La situación se presentaba muy compleja, los intentos de resistir por parte de los trabajadores no habían dado buenos resultados, como el caso de la huelga general cuando se puso en venta los yacimientos del norte y sur, que en el caso de La Plata se resuelve con el despido de todos los que no se presentaron a trabajar.

²⁷ Michael YOSHINO: *YPF...op.cit.*

En pleno proceso de reestructuración de la empresa, si bien la ley de privatización establecía 4 clases de acciones²⁸, Estenssoro está convencido de la necesidad de vender por lo menos el 51% de las acciones para que la compañía sea *verdaderamente cotizable*. Así, la distribución tentativa de capital favorecía en un 59% las acciones D, que eran las destinadas a los operadores privados. Las acciones serán ofrecidas en el orden nacional, en los EE.UU. y en el ámbito internacional en general.

A mediados de 1994, la transformación estructural de YPF se había completado, se tomaron nuevos empleados apuntando a jóvenes graduados con mejor promedio, menores de 25 años y manejo fluido de inglés. Estenssoro continúa avanzando con planes ambiciosos que incluyan inversiones en las unidades de refinación y comercialización en Argentina y en el exterior; su idea era convertir a la primera "compañía privada de Latinoamérica en la primera multinacional petrolera privada de la región"²⁹. Unas 50 petroleras internacionales, incluyendo Exxon, Shell, Amoco y Chevron, ya tenían concesiones en Argentina para perforar, refinar y comercializar petróleo; había además más de 130 operadores independientes y el país había pasado de un mercado petrolero regulado a un mercado completamente desregulado.

Ahora bien, la desregulación petrolera tuvo un efecto fiscal negativo en el largo plazo aunque fue *una importante fuente de financiamiento del Estado a corto plazo*, debido a la presión tributaria en el sector, a la ausencia de reglas de juego estables en el momento de llevarse a cabo la privatización de las reservas y la asignación de ¿una parte? de lo producido por la privatización al financiamiento del gasto corriente del sector público. Poco se dice acerca de la ausencia de un marco regulatorio previo a la privatización tanto para las áreas marginales como para las centrales³⁰ que lleva a las firmas privadas a plantear su incertidumbre sobre la valuación de las reservas, tampoco había regulación sobre el uso de los oleoductos que seguían perteneciendo a YPF (y quedaba la duda sobre el costo del transporte),

²⁸ Las acciones clase A eran para el gobierno argentino, las B para los gobiernos provinciales, las C para los empleados de YPF y las D para los inversores privados.

²⁹ Michael YOSHINO: *YPF...* op. cit.

³⁰ Se entiende por *áreas marginales* las conseguidas por los operadores privados en concesión, bajo el presupuesto que contienen reservas potenciales y, por ello, su valuación económica fue baja teniendo en cuenta la tasa interna de retorno. Las *áreas centrales* son las más importantes productoras, con reservas comprobadas y cuya tasa de retorno es muy alta; las más importantes son cuatro: cuenca noroeste, austral, cuyo y neuquina (también es importante la del golfo San Jorge).

las regalías no estaban definidas, etc. Todo esto no son datos menores, por ejemplo, el vacío regulatorio da lugar a que se liciten las áreas marginales donde la relación petróleo/gas es importante, se presentaba con mucha incertidumbre que casi no se le dio valor a éste; es decir, no fue valuada la renta gasífera.

La mayor parte de los fondos originados por las privatizaciones fue a gasto corriente, otra parte se destinó a financiar la reestructuración del sector público, por lo cual, la venta de petróleo entre 1990-1991 fue el principal aporte a la liquidez proveniente del programa de privatizaciones y permitió sostener la estabilización macroeconómica.

De este modo, tal como sucede con otras privatizaciones, los grupos económicos acuerdan y se convierten en propietarios de la empresa, reforzando la tendencia hacia la oligopolización de la economía, al diversificarse en ramas o sectores de la producción de bienes o servicios³¹.

El impacto de la privatización en una localidad petrolera. El caso de Plaza Huincul y Cutral Co, Neuquén.

Neuquén, revistió el carácter de *territorio nacional* desde 1884 hasta 1955, año que se provincializa. Durante la etapa territorialiana, es el Estado nacional el que asume en este espacio mediterráneo, la casi exclusiva tarea de crear las condiciones de ocupación ante la falta de impulso de aquellos sectores más dinámicos de la sociedad que, al margen de las alianzas tejidas entre la pampa húmeda - litoral argentino y algunas provincias agroindustriales, no acompañaron el proceso de ocupación de las tierras al sur del río Colorado. En este área de cuasi vacío demográfico, en un lento proceso de conformación de las bases sociales y materiales, la instancia nacional adquirió un papel fundamental poniendo en marcha los recursos que alimentarían la futura provincia.

Cuando Neuquén adquiere su autonomía institucional en 1955, en el marco de la fase no liviana y concentrada del proceso industrializador argentino, se 'integra' al mercado nacional como proveedor de recursos energéticos, petróleo, gas e hidroelectricidad. Durante la vigencia del

³¹ En este sentido, basta con analizar las inversiones de los principales grupos económicos argentinos que han realizado la adquisición de áreas centrales o secundarias: Pérez Companc/Río, Rocca/Techint, Soldati, Gruneisen/Astra, Roggio, Bidas, etc. Cfr: Miguel Alberto SÁNCHEZ: "Privatizaciones y extranjerización de la economía argentina". En: *Realidad Económica*, Bs.As., Iade, 1993, 116, p. 40.

ISI, esta estrategia de inserción permite al estado provincial negociar en condiciones ventajosas la coparticipación federal de los impuestos más aportes nacionales y regalías hidrocarburíferas. Lo obtenido en estos conceptos, es invertido por el Movimiento Popular Neuquino³² - entramado partidario que gobierna la provincia desde 1963-, en la generación de políticas de bienestar: salud, educación, obra pública y en definir su hegemonía en el sistema político neuquino. Sin embargo, los efectos del quiebre del régimen de acumulación -aunque tardíamente- y, en particular la privatización de YPF, asentada en el área petrolera denominada Cutral Co - Plaza Huinca, a 100 km de la capital neuquina, provoca una fuerte disminución de la renta petrolera la que, sumada a los pactos fiscales perjudiciales para la provincia, lleva a la emergencia de protestas en la sociedad neuquina. Un conflicto denominado localmente *el piquetazo*, muestra las novedosas formas de protesta y movilización, de sujetos sociales convertidos en los nuevos pobres que, con su accionar, sólo pretendieron que el poder fuera a ellos a dar una respuesta: *puestos de trabajo*.

Tengamos en cuenta que la estructura económica de Neuquén, es una de la más terciarizada del país. Esta drástica inclinación por el sector servicios -tendencia que se manifiesta en casi la totalidad de América Latina- tiene sin embargo, características propias en esta provincia que dan cuenta del problema que nos ocupa. La instancia local desarrolló sus bases sociales y materiales dependiendo ampliamente, del gasto público (primero nacional, luego provincial). Los cambios en la economía nacional, el ajuste y la desregulación produjeron desequilibrios, desnudan la debilidad estructural de la economía neuquina y muestra la necesidad de generar modificaciones tanto en la sociedad como en la economía. Es necesario señalar que hasta la privatización de YPF, la existencia de la renta petrolera se manifestó como un importante activo líquido oscureciendo la percepción de la crisis que encuentra a la economía de Neuquén, sostenida en el gasto público y dependiente del Estado nacional. El crecimiento del PBI provincial en su composición interna, ofrece datos que son de significativa importancia. A precios de 1986, los grandes rubros de producto bruto interno, aquellos que son generadores de empleo (agricultura, ganadería, industria, construcción, etc.) representan el 36.34 % (en 1980). El rubro minas y canteras, que

³² Para mayor información sobre el tema ver Orietta FAVARO: "El Movimiento Popular Neuquino. ¿Un caso de neoperonismo exitoso?, 1961 -1973.". En: *Estudios Sociales, Revista Universitaria*, Santa Fé, 1995, 8 y "El nuevo escenario político. Elecciones y crisis en un espacio provincial. El M.P.N: ¿ruptura o continuidad de una forma de hacer política?". En: *Realidad Económica, Revista del IADE, Bs.As.*, 1995, 135.

no es generador de empleo y para nuestro caso, está constituido básicamente por petróleo y gas, representa en el año de referencia el 31.54 %, mientras que el comercio, las finanzas, el transporte y la administración pública, suma el 32.12 %³³. En los años 1990, el primer rubro disminuye su participación al 26.09%, el segundo aumenta al 38.54% y el sector servicios registra un aumento de tres puntos.

Es importante señalar que Neuquén tiene una población de 425 mil habitantes (1993), con una tasa de crecimiento de 45 por mil. Sus principales recursos son, por un lado, el petróleo, contando con reservas comprobadas de 100 millones de m³ (el 31 % del país) y con el desarrollo de la explotación en áreas de significativa importancia como Rincón de los Sauces³⁴ de donde se extrae más del 28% del total argentino, a través del accionar de YPF S.A., la empresa petrolera nacional más importante³⁵. Los yacimientos neuquinos son cabecera de cuatro oleoductos, dos por los cuales se transporta crudo a Bahía Blanca y La Plata, uno a Mendoza y el restante a Chile; por este último, desde enero de 1994, se exporta petróleo a refinerías chilenas y a mercados del Pacífico. Por otro, el gas cuyas reservas superan en Neuquén los 300 millones de m³ (el 57 % de las nacionales) y un yacimiento Loma de la Lata, posee la mitad de las existencias comprobadas de la Argentina, contándose en este rubro con tres gasoductos troncales y una capacidad de transporte diario de 40 millones de m³. Tengamos en cuenta que la provincia recibe por sus recursos hidrocarburíferos, una regalía del 12 % sobre el valor computable y valor de boca de pozo, es decir, precio de venta menos los descuentos.

³³ AA.VV. "Radiografía del modelo neuquino". En: *CALF. Revista de la Cooperativa de Agua, Luz y Fuerza*. Neuquén, 1995, pp.18 -20.

³⁴ En momentos de redactar el presente trabajo, el área es motivo de una controversia política ya que el accionar de las petroleras provoca derrames del hidrocarburo con la consiguiente contaminación de ríos (Colorado), falta de agua potable y afecciones en los habitantes de las zonas aledañas. Esto parece preocupar muy poco al gobierno nacional quien a través de su Secretaría de Recursos Naturales no ha tomado medidas al respecto, además Neuquén no cuenta con una 'policía de hidrocarburos' como Río Negro y, por último, las propias petroleras no toman las precauciones que corresponde, ni denuncian a tiempo el derrame, acusando a los responsables de medio ambiente del problema. Recordemos que existe un 'Comité de Derrames', integrado por YPF, Pérez Companc, Oldelval, MexPetrol y San Jorge, cuyas tareas no se conoce. En última instancia, ¿es otro efecto de la privatización sin la regulación correspondiente?

³⁵ Del total de las cinco cuencas que posee el territorio argentino, la de mayor producción es la neuquina, con 124 mil km² ocupa parte de las provincias de Río Negro, sur de Mendoza y casi la totalidad del territorio provincial.

En este contexto, la crisis estructural del modelo de acumulación nacional afectó fuertemente a estados que, como Neuquén, sostuvieron su economía durante cuatro décadas sobre la base de la negociación aportes nacionales y de regalías hidrocarbúrrferas. La crisis capitalista que apareció por el estado, puso en cuestión la tradicional modalidad interventora, pero fundamentalmente, la política distribucionista y benefactora.

El proceso de privatización, desarticula a empresas públicas que como YPF, aseguraban la sociabilización territorial en términos de contención de las dinámicas regionales y se inscribe en el marco de la lucha facciosa en el interior del partido provincial. En efecto, el desmembramiento de la empresa estatal, apoyada por el gobierno provincial, trajo como consecuencia la desestructuración del espacio neuquino y de las áreas de solidaridad, expresado tanto en la reducción de personal como en la imposición de un sistema perverso de retiro voluntario, alterando el patrón de localización, ya que se produjeron migraciones hacia la capital neuquina, engrosando la marginalidad de los de por sí populosos barrios de la ciudad. También es de hacer notar, la desvalorización de los bienes inmuebles en el área cutralquense y la utilización, sin lógica empresarial ni asesoramiento adecuado tanto de la empresa como del estado provincial, para que los ex ypefianos canalicen sus indemnizaciones en actividades productivas que excedan el marco del comercio, hacia el cual, en definitiva, la mayoría se dirigió. Tampoco dieron resultados positivos los miniemprendimientos concretados por la gente que quedó fuera de la compañía, tanto los talleres para proveer de servicios a las grandes empresas petroleras como el caso de Talleres Huincul, como los microemprendimientos propiciados por el gobierno de la provincia para generar fuentes de trabajo. Sin embargo, la tipología y características revestidas por esos 'establecimientos' determinaron su fracaso, al igual que los PIT (programa intensivo de trabajo).

La situación descripta hace estallar entre los días 20 al 26 de junio de 1996 la "pueblada" de Cutral Co y Plaza Huincul, contundente y masiva en su apogeo, frágil y desamparada en el momento de las definiciones. Es que los vecinos de esas localidades petroleras reclamaban la instalación de una industria para escapar a la triste categoría de "pueblo fantasma". En efecto, la ruptura por parte de Sapag, de relaciones con la empresa (canadiense) Agrium³⁶ para la

³⁶ La empresa Agrium produce fertilizantes en Canadá y EE.UU., es uno de los mayores productores minoristas de productos y servicios agrícolas norteamericanos y ocupa el

instalación de una planta de fertilizantes en esas localidades, luego de la privatización de YPF que provocó el despido de 5000 personas en localidades que suman 50.000 habitantes, se convirtió en el detonante de una situación de tensiones e incertidumbre que venía alimentando a esas ciudades. Los habitantes de las ciudades petroleras, abandonados por el Supe y por el Estado nacional, se aferraron a esa posibilidad; provocando una protesta sin precedentes en Neuquén que se inscribe en las nuevas formas sin partidos y sin dirigentes sindicales. En realidad, el gobierno provincial sostenía la imposibilidad de concretar la obra conocida como *Cominco*, por la envergadura de la inversión estatal habida cuenta de los efectos de la crisis económica en esa provincia, aunque no es posible olvidar que la decisión también estuvo atravesada por la cuestión política; era un proyecto del anterior gobernador, Jorge Sobisch (línea "Blanca" dentro de MPN) que le disputó la direccionalidad del partido y de la provincia, al actual gobernador y dirigente máximo de la fuerza provincial, Felipe Sapag.

En las localidades petroleras de referencia, se vino trasladando las expectativas de la población, de acuerdo de las necesidades políticas coyunturales y a los intereses individuales, "fatigando la paciencia y el coraje de la gente" que "resiste el uso y abuso", pero después se cansa³⁷. Desde el 'Ahora Fertineu' de Alfonsín, todos los gobiernos del MPN se comprometieron a concretar la planta de fertilizantes en Cutral Co - Plaza Huincul, responsabilidad que no es unívoca, debe ser compartida con la oposición, por omisión, tibieza o falta de claridad en realizar las propuestas en los momentos adecuados³⁸.

La imagen de la comarca petrolera parecía de una área de guerra, la ruta atravesada por alambradas, toneladas de escombros esparcidos o amontonados, pilas de cubiertas incendiadas, etc. Eran sectores populares y medios venidos a menos luego de la privatización de YPF,

sexto lugar en aquel país, como productor de fertilizantes nitrogenados. La empresa no tiene plantas fuera de Canadá, por lo cual, la alternativa neuquina se constituía en una avanzada de negocios muy rentables, en el contexto del Mercosur. Sin embargo, en el mes de abril de 1997, dos empresas petroleras que cotizan en Bolsa (YPF y Pérez Companc), deciden asociarse con el grupo Agrium para construir y operar en el país una planta que se levantará en Bahía Blanca, para la fabricación de fertilizantes a escala mundial, partiendo del nitrógeno. Este proyecto tiene mucho de factibilidad con lo cual desaparecen las posibilidades de Neuquén, que sólo será el proveedor del gas. En : Luis GARCIA: "Al borde de la historia". *Río Negro*, 6 de abril de 1997.

³⁷ Héctor MAURIÑO: "El otro costo argentino". En: *Río Negro*, junio de 1996.

³⁸ El MPN es el partido hegemónico en el sistema político neuquino, comparte el legislativo con el justicialismo, radicalismo y frepaso, respectivamente.

que al quebrarse las utopías sociales y con el retiro del Estado como garante del desarrollo, plantean un modelo de acción colectiva por una situación vinculada al mercado de trabajo.

Ahora bien, el gobierno provincial -que un primer momento parece no reaccionar- emprende tardíamente la búsqueda de la solución y sale a potenciar la derrota. Por una parte, se entrega un yacimiento gasífero pensado como la 'reparación histórica' a la deprimida economía de las localidades; por otra, atiende con subsidios los bolsones de pobreza. Simultáneamente, se inician conversaciones para concretar la planta de fertilizantes en Neuquén; de los interesados en radicar inversiones en ese rubro, pocos lo piensan hacer en esta provincia: YPF (en San Lorenzo, Santa Fe), Pérez Companc (en Bahía Blanca) y el ENI (Ente Nazionale di Idrocarburi) en Salta.

No obstante, nueve meses después, se produce una segunda cuestión cuyo detonante es el problema docente, pero que el gobierno al 'tensar demasiado la cuerda' deriva en un extenso y complejo conflicto social donde los protagonistas vuelven a ser los desocupados de las localidades petroleras: Cutral Co y Plaza Huincul. Los actores no son los 'piqueteros' de junio de 1996, ahora son los 'fogoneros', alrededor de cien jóvenes de entre 14 a 20 años que cortan la ruta y que se sienten traicionados por los anteriores protagonistas de la pueblada 'que se vendieron a Felipe'. Hacen frente a la represión de la gendarmería y a la policía provincial, con el apoyo del conjunto de la población cutralquense. Son empobrecidos, sin ocupación y sin posibilidades de acceder a la escuela pública, lejos de los planteos ideológicos, no quieren el poder, quieren trabajo y descreen de los estamentos institucionales. *A diferencia de los jóvenes de los años 1970 que luchan contra el sistema, estos jóvenes neuquinos quieren que el sistema los incluya.*³⁹

En esta oportunidad, la inflexibilidad del gobierno provincial conlleva que el conflicto de los docentes quede ampliamente superado por las circunstancias y, las responsabilidades, compartidas entre el estado provincial y el Estado nacional. El conflicto, como es sabido, se 'soluciona' transitoriamente con un acuerdo en el cual interviene la

³⁹ Sobre este tema cfr: Orietta Favaro, Mario Arias Bucciarelli y Graciela Luorno: "La conflictividad social en Neuquén. El movimiento cutralquense y los nuevos sujetos sociales". En: *Realidad Económica*, Bs.As., Iade, 1997, 148.

Orietta Favaro, Mario Arias Bucciarelli y Graciela Luorno: "De la 'Isla del Bienestar' al 'Archipiélago' del conflicto social. Construcción de identidades políticas en el escenario de la globalización". En prensa

Nación y consiste en un programa a corto, mediano y largo plazo. La respuesta oficial se compromete, entre otras cosas, a la creación de puestos de trabajo por parte de YPF, régimen promocional para las localidades, reducción de tarifas de combustible y gas, proyecto Mega, etc.

En definitiva, la privatización de la empresa y la falta de marco regulatorio trajo una serie de graves problemas a las localidades petroleras en particular y la provincia en general, en cuyo presupuesto las regalías ocupan un lugar significativo⁴⁰.

Actualmente la provincia del Neuquén, produce (en promedio) 19.3 millones de m³ de petróleo por año (en el territorio argentino se producen 41.7 millones). La prensa local informa sobre el "explosivo crecimiento de producción que se dio en los últimos 5 años". [...] "hasta la década del '90, YPF y Gas del Estado (ambas empresas estatales) monopolizaban la producción hidrocarburlífera del país, es decir, nadie que no fuera el Estado argentino podía extraer y vender petróleo o gas de los grandes yacimientos. Pero ambas empresas fueron privatizadas, el sistema fue desregulado y desembarcaron grandes empresas internacionales que aumentaron la exploración y la explotación"⁴¹.

Es cierto que entre 1990 y 1995, se incrementó en un 25 % la producción de gas y en un 62 % la de petróleo. Estos números -para nada despreciables- implican un efecto cascada, ya que más petróleo significa *más regalías* para la provincia y en cierto modo, fuentes de trabajo si el gobierno redefine su política pública; a lo que debe sumar que la particular situación del Medio Oriente, provocó aumentos en el crudo internacional (1997). Sin embargo, no se dice que ese resultado es producto de la labor de exploración que sistemáticamente venía haciendo la petrolera estatal y tampoco se difunde demasiado para el caso que nos ocupa que, la cuenca neuquina, tiene un horizontes de reservas de 10 años de petróleo y 20 de gas. Por supuesto, se aclara desde el gobierno provincial que existen las *reservas probables* y las *reservas posibles*.

Estudios minuciosos sobre la temática demuestran que el 60% del crecimiento se debe a las áreas de YPF antes de ser privatizada y la

⁴⁰ En 1996 las regalías representan casi la mitad de los recursos nacionales que recibe la provincia.

⁴¹ AA.VV.: "Cuenca neuquina. Los números del petróleo". En: *CALF*, 1996, 206. Las negritas son nuestras.

mitad de las que le corresponde al sector privado es atribuible a un área del Plan Houston. Huantraico, denunciada como extensión de Filo Morado, área central de la ex compañía estatal en Neuquén. Dice Roberto Kozulf, investigador y docente del IDEE/Fundación Bariloche: "Si uno lee los periódicos se queda con la imagen de que YPF las explotaba mal y los privados lo están haciendo bien porque han puesto tecnología"⁴².

Reflexiones finales

El cuestionamiento a la forma de acción estatal iniciado en la década de 1970, tiene como consecuencia 'natural' la apertura al capital privado tanto de los servicios públicos como de las empresas fiscales, como modo de poner fin a la ineficiencia, la burocratización y la rigidez de la prestación estatal. Para la perspectiva neoliberal que por años ha ganado creciente consenso - por lo menos en el orden político-ideológico, considera que la gestión privada resulta menos permeable a demandas contrapuestas por distintos sujetos sociales, los que rebasan la capacidad administrativa y económica del Estado. Sin desconocer que la empresa pública tuvo niveles importantes de burocratización y de déficit fiscal y, que la tendencia mundial es la privatización de los activos nacionales, no es posible obviar el momento crítico, las formas y las condiciones estructurales en que el proceso de conversión de Y.P.F. se lleva a cabo. Hasta fines de los años 1980 la actividad petrolera en la Argentina se caracteriza por la fuerte intervención estatal, que le permite, entre otras cuestiones, por años la apropiación social de la renta generada por el monopolio del recurso.

Al instalarse el nuevo gobierno, se ingresa en un audaz proceso de privatización y desregulación petrolera; los principales instrumentos aplicados son demostraciones claras de los objetivos macroeconómicos del régimen político que asume en 1989. Fuertemente condicionada por objetivos políticos fiscales, el Estado delega las fases de la industria petrolera y se abre paso a la apertura al sector privado sin precisar los instrumentos de intervención para el nuevo escenario.

El retiro del Estado de importantes áreas como la energética y su desvinculación a determinadas funciones, consideradas como de su estricta incumbencia, refractan el paradigma emergente de la actualidad.

⁴² Roberto KOZUL: "¿Crisis energética o crisis global?" En: *Realidad Económica*, IADE, 1993, 118, pp. 47-67.

Por un lado, varios de los servicios que prestaban organismos estatales son ahora brindados por organizaciones de la sociedad civil, resignificándose la relación Estado - Sociedad, por lo que los límites entre el espacio público y el privado son difusos. Por otro, detrás de los principios de gerenciamiento, la transferencia del Estado al sector privado de recursos naturales no renovables concretado desde la perspectiva de la eficiencia, permitió cancelar parte de la deuda externa, ya que la operación con la petrolera estatal proveyó de recursos destinados a recomprar títulos de la deuda interna. En este sentido, la instancia nacional se desprende de una empresa que por distintas razones, según la propuesta oficial, no estaba generando utilidades.

Ahora bien, según informan los operadores vinculados a la explotación de hidrocarburos, el proceso de reestructuración y reorganización convierte a YPF en una 'empresa eficiente y rentable'. Se enajenó el 45% de su capital accionario, recaudándose más de tres millones de dólares; para evitar que sucediera como en Telecom, se utilizó el mecanismo de la valuación de las acciones que disminuyó el valor de la compañía. Como ya no regula el mercado, -hecho que a la larga deberá establecerse- fundamentalmente para evitar la pérdida sustancial de su acción en aquél y, particularmente, porque se trata de un recurso no renovable que induce a la administración de las reservas para evitar su agotamiento⁴³. En síntesis, la privatización tuvo claros efectos fiscales además de los políticos electorales que apuntan a que el Estado pague parte de la deuda que tenía con el sector pasivo.

Convengamos la polémica que aún genera y la complejidad del tema, al intentar responder ¿la privatización implicó un mercado competitivo en la producción y refinación de petróleo y en la comercialización de derivados? ¿cuál es la dinámica de los precios luego de la desregulación? ¿cuál es el impacto fiscal de la reforma? ¿sirve la privatización de YPF al objetivo de maximizar la eficiencia?

Argentina -como tantos países- mantuvo durante años las reservas de petróleo y gas como propiedad estatal estratégica. A pesar de la 'penetración' ypefiana, se desarrolla en nuestro país el sector petrolero privado de manera activa antes de la desregulación del 1º de enero de 1991. La "Reforma del Estado" en la que se inscribe la privatización de la ex petrolera estatal argentina, no se da como un proceso que tienda a

⁴³ Pablo GERCHUNOFF y Guillermo CANOVAS: "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica". En: *Desarrollo Económico*, Bs.As., Ides, 1995, 136.

convertirlo en una herramienta eficaz para la transformación de las relaciones de poder en nuestra sociedad. Para ello no sólo debe comprender el plano técnico: racionalización, desburocratización y eficientización, sino también el plano político social, en tanto, la empresa pública se puede medir en términos de eficiencia por el sólo uso de los recursos ó en términos de resultados globales, tanto económicos como sociales?⁴⁴.

La sociedad asumió con urgencia la reforma del sector público, pero el Estado se apresuró en desprenderse de sus empresas y de ciertas funciones, aún hoy irrenunciables. Esto no significa aceptar que el Estado debe seguir siendo subsidiador y prebendista. Antes bien, de lo que se trata como afirma Oszlak⁴⁵ es tener claro que *"la simple transferencia de empresas [...] al sector privado no asegura de manera automática que el mercado ajustará más eficientemente las relaciones entre empresarios, trabajadores y consumidores"*. En definitiva, a menor intervención corresponde menor participación en el excedente, en este caso la renta petrolera, que ha sido sistemáticamente disputada por sucesivos gobiernos, para sostener los aparatos estatales y cumplir una función distributiva.

Neuquén que por décadas sostuvo sus políticas públicas con lo aportado por la Nación en concepto de coparticipación y con la negociación de las regalías hidrocarburíferas, hoy asiste al quiebre del 'estado benefactor'. La provincia fue un estado próspero en el modelo anterior como proveedor de recursos básicos y que el auge del federalismo, le permitió negociar regalías. Estos medios se reinvertieron en un proceso de legitimación que mantiene al partido provincial en el gobierno desde 1963, situación que además, le permitió direccionar a la sociedad neuquina, colocando en esa fuerza y no en las nacionales, la representación de sus intereses. Al privatizarse los bienes productivos y por lo tanto quitar base de sustentación material y simbólica a la estrategia que caracterizó la relación ventajosa de la instancia local con el Estado nacional, la ciudadanía asiste a una fuerte conflictividad social, expresada en el término de un año y medio de la quinta gestión de Felipe Sapag, en dos movimientos; el último, por las características institucionales en que se desenvuelve, - junto al del Chocón de 1970 - en uno de los más graves de la historia política de Neuquén.

⁴⁴ Leonardo BLEGER: *El Estado y las empresas públicas en la economía argentina*. Bs.As., I.C.F.E., 1989, p.30.

⁴⁵ Oscar OSZLAK: "Estado y sociedad: Las nuevas fronteras". En Bernardo KLIKSBER (Comp.): *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México, F.C.E. - INAP.

El intento de armar un modelo de acumulación distinto al que consolidó y legitimó al estado en el contexto de la reconversión global del sistema capitalista, pone en cuestión las tradicionales estrategias de legitimación, surge la lucha facciosa en el interior del partido provincial y se apela a la Nación para el envío de tropas. Además, sin olvidar la grave emergencia ambiental ocasionada por los derrames de petróleo que pone en evidencia la limitada capacidad de gestión del gobierno provincial frente a la escasa disposición del gobierno nacional y de las petroleras para buscar respuestas de fondo al problema ambiental que rodea la explotación de hidrocarburos, muestra nuevamente, la falta de instrumentos de regulación. En resumen, Neuquén aparece sin conformar aún un perfil productivo⁴⁶ y afrontar el desafío consistente en generar una propuesta que redefina las bases materiales sobre las que se deberá sustentar el estado provincial que permita *contener y conducir a la sociedad*.

Cuadro 1

Activos vendidos por YPF, 1990 -1993 (millones de pesos)

Activos	Monto captado
Áreas marginales	\$ 490
Áreas centrales	\$ 804
Cuenca austral	\$ 341
Cuenca noroeste	\$ 275
Terminales marítimas	\$ 29
Destilerías y Varios	\$ 25
Oleoductos	\$ 76
Equipos de perforación	\$ 7
Buques tanques y aviones	\$ 96
Total	\$2.143

Fuente: Michael Y. YOSHINO: *Y.P.F., sociedad anónima*. Harvard Business School, Publishing, Harvard, 1995.

⁴⁶ Recordemos que según un documento elaborado por la Dirección Provincial de Hidrocarburos de Neuquén, organismo que tiene a su cargo el control y monitoreo de toda la producción hidrocarburífera, el petróleo neuquino se acaba en 8 años y el gas en 20 años en reservas en metros cúbicos comprobadas e identificadas tanto cuantitativa como cualitativamente. El gobierno provincial, en este marco, ha enunciado un programa de reconversión denominado 2020.