

EL PAPEL DEL ESTADO EN LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA ARGENTINA DE HIDROCARBUROS. ¿HACIA CUÁL REFERENCIAL SECTORIAL?

FACUNDO SOLANAS*
ADRIANA VERÓNICA MARTÍNEZ**

Resumen

El propósito de este trabajo es analizar el papel del Estado en Argentina en las últimas tres décadas, a partir de las políticas de hidrocarburos, en especial las referidas al petróleo, a fin de dar cuenta de sus diversas transformaciones.

Si los años noventa se caracterizaron por un abrupto cambio referencial en el papel del Estado y, en particular, en su capacidad productiva y regulatoria en materia de hidrocarburos, pese a la crisis del paradigma neoliberal a comienzos del nuevo milenio, las políticas

energéticas en la materia siguen estrategias sectoriales propias del referencial anterior.

A partir del análisis de fuentes documentales y datos cuantitativos, este trabajo propone demostrar de qué forma la política petrolera, pese a la compra por parte del Estado de 51 % de las acciones de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), continúa siendo establecida por el mercado.

Palabras clave: Estado; políticas públicas; hidrocarburos; petróleo; referencial.

* Doctor en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA); doctor en Ciencia Política, Sorbonne Nouvelle Paris 3. Investigador independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG), Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires; profesor Adjunto de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Mar del Plata, Buenos Aires (UNMDP) (Argentina). [fsolanas@yahoo.com]; [https://orcid.org/0000-0003-3790-4962].

** Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires. Profesora Adjunta y jefa de Trabajos Prácticos de las carreras de Sociología y de Ciencia Política, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP), Buenos Aires (Argentina). [verorua@gmail.com]; [https://orcid.org/0000-0002-4643-3042].

Recibido: 22 de mayo de 2019 / Modificado: 16 de julio de 2019 / Aceptado: 20 de agosto de 2019

Para citar este artículo

Solanas, F. y Martínez, A. V. (2020). El papel del Estado en la definición de la política argentina de hidrocarburos. ¿Hacia cuál referencial sectorial? *OPERA*, 26, 221-239.

DOI : <https://doi.org/10.18601/16578651.n26.11>

THE ROLE OF THE STATE IN DEFINING THE HYDROCARBONS POLICY IN ARGENTINA. TOWARD WHICH SECTORIAL REFERENTIAL?

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the role of the State in Argentina in the last three decades, based on oil policies, in order to understand its different transformations.

The 90s were characterized by an abrupt referential change in the role of the state but especially in the productive and regulatory capacity on hydrocarbons. Despite of the neo-liberal paradigm crisis on the beginning of the new millennium, energy policies on hydrocarbons still maintained the previous referential sector strategies.

From the analysis of documentary sources and quantitative data, this paper aims to demonstrate how oil policy remains managed by market forces despite the fact that 51 % of Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) shares were purchased by the State.

Key words: State; public policies; hydrocarbons; oil; referential.

INTRODUCCIÓN

Los hidrocarburos –así como las principales fuentes de energía– constituyen, por su importancia estratégica, una de las grandes claves para la integración (o desintegración) de los Estados y de regiones más amplias. Recordemos que el principal factor de integración del proceso regional más referenciado en el

mundo –pese al euroescepticismo reinante, al resurgimiento de los nacionalismos en los últimos años y del llamado “Brexit” por la salida plebiscitada del Reino Unido del proceso de integración–, la Unión Europea, comienza luego de la Segunda Guerra Mundial, a partir de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA).

Con la crisis del referencial global de mercado –en términos mullerianos– (Muller, 1990), que en el caso argentino tuvo su punto de inflexión con la crisis socioeconómica y política de fines de 2001, y el surgimiento de una ola de gobiernos políticamente afines en la región, la cuestión energética se coloca en el centro de la entonces nueva épica de la integración latinoamericana, dado que buena parte de sus Estados son importantes productores de petróleo, gas y otros recursos naturales no renovables. En esos años, han sido numerosas las declaraciones conjuntas entre presidentes en el marco de diversas cumbres regionales, donde se hacen anuncios en algún punto tan ambiciosos como irrealizables, como el del gasoducto del sur, además de una cantidad de obras de infraestructura, muchas de las cuales no han sido acompañadas de las evaluaciones técnicas mínimas para implementarlas (Panaia, 2014).

Si bien no se caracteriza por ser uno de los principales productores de hidrocarburos de la región, Argentina cuenta con una importante tradición petrolera y gasífera, que la caracteriza como país productor con importantes recursos fósiles propios. La política petrolera resulta casi emblemática del papel del Estado en este país, desde la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) en 1922 hasta la actualidad, de ahí nuestro interés en analizarla. Elaborar una

política pública de hidrocarburos, en términos mullerianos, implica construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se busca intervenir. En referencia a esta imagen cognitiva los actores organizan su percepción del sistema, confrontan sus soluciones y definen sus propuestas de acción (Muller, 1990, p. 42). Este conjunto de imágenes constituye el referencial de esta política.

A diferencia de la mayor parte de los países latinoamericanos, en los años noventa, durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999), Argentina concesionó las principales áreas petroleras y privatizó la principal empresa del país: YPF. Luego de la crisis de 2001, y con la asunción del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), se extiende en la mayor parte de América Latina la idea de que el Estado debe recuperar un papel más activo y dinámico sobre la economía. Pese a este cambio de referencial, las políticas energéticas en materia de hidrocarburos siguen estrategias sectoriales propias del referencial anterior.

Si algunos autores, siguiendo a Notcheff (1994) y su noción de “ámbitos privilegiados de acumulación de capital”, han demostrado algunas continuidades de la configuración estructural del mercado de hidrocarburos emergentes entre la privatización periférica de YPF durante la última dictadura militar (1976-1983) y la privatización llevada a cabo en los años noventa (Castellani y Serrani, 2010, p. 29), apuntamos a mostrar cómo algunas de esas continuidades se mantienen luego durante este milenio, pese al cambio de referencial global y a que otros países latinoamericanos, como por ejemplo Bolivia, en coyunturas similares procedieron a recuperar las grandes

rentas (Radhuber, 2010). Recordemos que la nacionalización del gas en este país implicó el establecimiento de mayores impuestos; la renegociación de los contratos con las compañías privadas y la reconstrucción de las compañías de petróleo y gas del Estado. Para el primer caso, los contratos renegociados, como señala Vargas (2009),

... la nueva ley retendría el 18 % en *royalty* y añadiría un 32 % por concepto de Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), para los mayores campos gaseosos o los que producen más de 100 millones de pies cúbicos diarios de gas; el decreto añadió un 32 % adicional para beneficiar a YPFB, durante el tiempo que los contratos fuesen negociados. Esto dejaba un 18 % de los recursos de las ventas del gas a las compañías extranjeras. (p. 21)

En otras palabras, nos proponemos demostrar el desfase de la relación global/sectorial (RGS) –elemento clave del enfoque de los referenciales (Jobert y Muller, 1987)– y la factibilidad de la convivencia de un referencial global posneoliberal, con referenciales sectoriales propios del referencial global anterior.

Partimos de la siguiente hipótesis: si el cambio de referencial global de comienzos del milenio afectó diversos sectores, en especial determinadas políticas sociales o en materia de derechos humanos, donde el papel del Estado se redefinió acorde al nuevo referencial, el referencial sectorial de mercado en materia de hidrocarburos continuó en la misma sintonía del referencial global de mercado de los años noventa. Una de las razones ha sido la ausencia de la figura del mediador (Muller, 1990) en materia de políticas energéticas.

A partir del análisis de fuentes documentales, como diversas normativas (leyes, decretos, resoluciones, entre otras), contratos, entrevistas de fuentes secundarias, información difundida a través de la prensa y de datos cuantitativos, como la producción petrolera en Argentina, la participación accionaria en YPF, entre otros, este trabajo propone demostrar de qué forma la política petrolera, pese a la compra por parte del Estado de 51 % de las acciones de YPF, ha continuado siendo establecida por el mercado. Dada la especificidad de la política argentina de hidrocarburos, difícilmente comparable a la de otros países de la región, realizaremos un estudio de caso instrumental con el objeto de refinar el enfoque que tomamos en cuenta (Stake, 1994). Al tratarse de un caso crítico, extremo y revelador, este estudio de caso simple (Yin, 1993) solo puede considerarse como exploratorio o como piloto de un estudio de caso múltiple. Es decir que cada caso debe considerarse como un experimento, o bien múltiples casos, múltiples experimentos. En este sentido, para generar o desarrollar teoría se utilizará el método de “generalización analítica”, en el que la teoría previamente desarrollada es usada como plantilla con la cual comparar los resultados empíricos del estudio de caso (Yin, 1993).

Este trabajo consta de cuatro partes, en la primera presentaremos nuestras principales herramientas de análisis, donde tendremos en cuenta el enfoque en términos de referenciales de la acción pública. En la segunda, analizamos el cambio de referencial que permite el proceso

de privatización de YPF. En la tercera, estudiaremos el nuevo cambio cognitivo de referencial a partir de la crisis de 2001 y la deslegitimación del paradigma neoliberal. En la tercera, estudiaremos las primeras políticas petroleras del gobierno de Néstor Kirchner. En la cuarta, analizaremos las políticas petroleras que abarcan la “estatización” de YPF durante el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015), para cerrar con unas reflexiones.

NUESTRAS PRINCIPALES HERRAMIENTAS DE ANÁLISIS

Una de las últimas cumbres mundiales sobre el cambio climático, la celebrada en París en diciembre de 2015, la COP 21, y que concluyera con un importante acuerdo¹, puso el acento sobre la necesidad de salir de la matriz energética vigente basada fundamentalmente en la utilización de combustibles fósiles, para pasar en el menor tiempo posible a la utilización de energías renovables y “limpias”. De ese cambio productivo y del consiguiente descenso en el calentamiento global del planeta depende, en gran medida, su subsistencia y la de la especie humana. Quizás hoy, como nunca antes, se requieren soluciones globales para problemas globales. Esto hace que el enfoque en términos de referenciales de la acción pública cobre mayor consistencia analítica y explicativa, dado el acento que este enfoque coloca en términos de lo global y las políticas sectoriales; pero antes

¹ El Acuerdo de París ha sido ratificado en Argentina por la Ley 27.270.

de entrar a analizar las políticas petroleras y el papel del Estado argentino en su definición presentaremos sucintamente las herramientas teóricas de este enfoque.

De acuerdo con el esquema teórico desarrollado originalmente por Jobert y Muller (1987), retomado en numerosos trabajos de estos autores, de terceros e incluso por algunos trabajos propios, donde ya hemos probado su utilidad teórica (Solanas, 2009), las políticas públicas operan a través de códigos, modelos de referencia que aseguran la continuidad de su acción. Estos códigos tienen una triple dimensión: 1) cognitiva: el código debe proporcionar elementos de interpretaciones de las fuerzas que determinan la evolución probable del sector y la sociedad; 2) normativa: el código define los valores a través de los cuales habrá que asegurar el respeto en esta evolución, y 3) instrumental: el código define también un conjunto de principios de acción que quieren orientar la acción pública (en función de su saber y valores). Estos códigos propios de las políticas públicas serán calificados de referenciales. Por lo tanto, todo cambio mayor en la acción del Estado debe acompañarse de un cambio concomitante de los referenciales sectoriales o globales, dado que es a través de ellos que se define un equilibrio necesario entre regulación y legitimación (Jobert y Muller, 1987, p. 47). Este constituirá uno de los elementos centrales que pone en cuestión el caso de la política energética en Argentina, que aquí analizamos. El cambio en el referencial ocurre cuando el código de una política se transforma a través de la instauración de un nuevo sistema de explicación e interpretación del problema (de una nueva formulación del problema),

de nuevas soluciones (apoyadas sobre nuevas relaciones causales), de nuevas normas (que modifican la representación de lo que es deseable) con, generalmente, un cuestionamiento de la jerarquía de los grupos y actores colectivos del sector e, incluso, una modificación de las fronteras del sector (Muller, 2005, p. 174).

La elaboración del referencial de una política corresponde a un doble proceso: una operación de decodificación de lo real, gracias a la intervención de operadores intelectuales que permiten disminuir la opacidad del mundo, al definir nuevos puntos de apoyo para actuar. Y una operación de recodificación de lo real a través de la definición de mundos operatorios susceptibles de concretar un programa de acción política (Muller, 1990, pp. 43-44).

A su vez, el referencial de una política pública puede descomponerse en tres elementos: el referencial global, el referencial sectorial y los operadores de transacción. El primero consiste en una representación general alrededor de la cual se ordenan y jerarquizan las diferentes representaciones sectoriales. Este define la representación que una sociedad se hace de su relación con el mundo en un momento determinado, no constituye una relación perfectamente coherente (Muller, 1990, p. 47). El referencial sectorial es una imagen del sector, de la disciplina o de la profesión. Su primer efecto es identificar las fronteras del sector, donde siempre coexisten muchas concepciones sobre la naturaleza y extensión de los límites sectoriales. La representación que se impone como imagen de referencia para la política pública correspondiente lo hace en la medida en que ella genera los elementos de articulación entre lo global y lo sectorial (p. 48). Por último,

los operadores de transacción corresponden a los algoritmos (operadores intelectuales que deberán permitir la acción y transformación del sistema cuya evolución se ha constatado) que realizan la operación de encastramiento del referencial sectorial en el referencial global y que constituyen una suerte de acto fundador de una política pública (p. 49).

Finalmente, otro elemento de gran importancia del enfoque lo constituyen los mediadores. Se trata de los agentes que elaboran el referencial de las políticas públicas, es decir, decodifican la RGS, la hacen inteligible a los actores presentes, a través de la elaboración de una filosofía de acción; y, al mismo tiempo, recodifican la RGS en términos susceptibles de actuar sobre lo real, es decir, traducido en norma y criterios de intervención política. En otros términos, actúa una suerte de operación de alquimia ideológica a través de la cual un actor social va a transformar una realidad socioeconómica relativamente opaca en un programa de acción política coherente (Jobert y Muller, 1987, p. 71).

Cuando, como señala Muller (2005, p. 171), un referencial “se impone”, expresa una situación en la cual los actores cuentan con un margen de maniobra muy limitado, porque no tienen la posibilidad de “remontar” a lo global. Un nuevo referencial implica una forma de encuadre de la acción de los actores, por lo que constituye una restricción para estos y porque transforma su percepción del mundo vivido y descalifica las antiguas visiones del mundo. De esta manera, el “referencial de mercado”, referencial global en función del cual se deben ajustar las distintas políticas, no se identifica simplemente con una forma de ideología

neoliberal, sino que constituye una forma de traducción de esta visión del mundo desde el punto de vista del contenido y las formas de acción pública (p. 173). Cuando lo global se impone, en términos de Muller deviene “ineluctable” para el sector, una pequeña prueba de ello lo constituye el extremadamente bajo precio internacional del petróleo por el que ha oscilado el costo del barril en distintos periodos como en 2016 (tocando el piso de los 26,5 dólares), tratándose de un recurso no renovable y del cual existe una excesiva dependencia, sin que existan fundamentos —a primera vista racionales— que lo sustenten.

EL CAMBIO DE REFERENCIAL Y LA PRIVATIZACIÓN DE YPF

En el caso argentino, las leyes de Reforma del Estado (Ley 23.696) y de Emergencia Económica (Ley 23.697) aprobadas en 1989, que inauguran la etapa de desregulación económica, descentralización administrativa, “racionalización” de los empleados públicos, tercerización de diversos servicios estatales y privatización de las empresas estatales será acompañada, en el caso de YPF, con la Ley 24.145 de 1992, con la cual se “federalizan” las reservas de hidrocarburos y se decide su privatización. Esta federalización implicaba la transferencia del dominio de los yacimientos a las provincias; como señala Bravo (2015, p. 7) se trataba de “una manera de atraer los votos provinciales para la privatización de YPF”, que se complementaría con la reforma constitucional de 1994 y su artículo 124, donde se establece que: “Corresponde a las provincias

el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”, que se haría efectiva durante el gobierno de Néstor Kirchner, hacia fines de 2006, con la aprobación de la llamada “Ley corta”: 26.197².

Como sostiene Mansilla,

... dentro del marco de profundización de la desindustrialización y reprimarización de las exportaciones y del aparato productivo nacional sufrido en la década de los noventa por la puesta en práctica de las políticas de corte neoliberal del Consenso de Washington, las medidas desregulatorias referidas al sector petrolero tuvieron como objetivo redefinir el rol de los hidrocarburos dentro del entramado productivo nacional, negando su valor estratégico. Estos cambios produjeron un reposicionamiento del sector dentro de la estructura económica con el resto del sistema. La desregulación se explica como un nuevo eslabón de la cadena de ataques a la estructura energética al servicio de los intereses nacionales que finalizan en la privatización de YPF y de Gas del Estado. (2007, p. 11)

A partir de esta redefinición de los hidrocarburos, en especial del petróleo, en el contexto nacional, este insumo estratégico se convierte en un bien exportable con precio estandarizado (*commodities*), lo cual ya sido abordado por buena parte de la literatura disponible en la materia (Bernal, 2005; Serrani, 2013; Barrera, 2015; Sabbatella, 2018, entre otros). De esta manera, la privatización de YPF se caracterizó por al menos tres elementos de

carácter instrumental, cognitivo y normativo, que se verán fuertemente acentuados a partir de su venta a Repsol en 1999, cuando el Estado pierde la acción de oro sobre la empresa: implicó el desprendimiento de un instrumento estratégico para el desarrollo local y social, cedido y librado al sector privado, la pérdida para el Estado no sólo de su principal y emblemática empresa, sino también de las inversiones en materia de exploración, equipamiento y saberes acumulados durante años, y la introducción de distintos y novedosos argumentos traducidos en diferentes textos normativos tendientes a fragmentar y reducir las resistencias en su contra, en especial las de la Federación Sindicatos Unidos Petroleros e Hidrocarburíferos (SUPEH).

En primer lugar, en términos de instrumento, YPF implicaba no sólo la principal empresa del país, sino un instrumento macroeconómico poderosísimo, capaz de subsidiar al conjunto de la sociedad. Numerosos pueblos, ciudades y empresas subsidiarias crecieron a través del efecto multiplicador que producía la petrolera estatal y su política social directa e indirecta. Mediante sus tarifas preferenciales la empresa estatal proporcionaba combustible a precios más accesibles para el desarrollo de zonas desfavorecidas del país, y era utilizada como mecanismo antiinflacionario en momentos donde la espiral inflacionaria se hacía difícil de contener. En otras palabras, YPF constituía un verdadero dispositivo técnico y social capaz

² La Ley 26.197 modifica el artículo 1 de la Ley 17.319, y establece que los “yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos situados en el territorio de la República Argentina y en su plataforma continental pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado nacional o de los Estados provinciales, según el ámbito territorial en que se encuentren”.

de organizar las relaciones sociales específicas entre el poder público y sus destinatarios en función de las representaciones y significaciones que este entraña (Lascoumes y Le Galès, 2004). Ahora bien, ello también había dado lugar a prácticas abusivas en distintos periodos históricos, como señala Jorge Lapeña, exsecretario de Energía en 1986-1988:

... los militares la usaron en los [años] 70 para que se endeudara, pedían créditos a nombre de la empresa y se los daban a otra institución del Estado. El resultado fue una gran descapitalización que hubo que corregir en los [años] 80 en el gobierno democrático... después hubo un congelamiento tarifario que la perjudicó enormemente porque la nafta [gasolina] se vendía no a lo que valía, sino a lo que fijaba el gobierno. Como además estábamos en hiperinflación e inflación, los ministros de Economía se resistían a aumentar porque hacerlo es como tirarle nafta al fuego. YPF pagaba más por la nafta que el precio al que después la vendía. (Lucchini y San Román, 2012, p. 70)

De esta forma, YPF recurrentemente ha sido víctima de las malas políticas económicas de diversos gobiernos que minaron su capacidad de inversión.

El nuevo referencial implicaba la modernización y transparencia de una empresa que debería adaptarse para ser competitiva —como las privadas— en un nuevo mercado desregulado, una empresa que era vista como sobredimensionada, ineficiente y donde crecían los nichos de corrupción. Aunque si uno de los argumentos centrales de la privatización de YPF era eliminar la corrupción, esta política estuvo lejos de hacerlo ya que

... el Estado no sólo entregó a las empresas privadas extranjeras el control sobre los yacimientos, sino que creó un sistema nefasto por el cual se imposibilita en la práctica cualquier tipo de auditoría. Las empresas realizan declaraciones juradas sobre su nivel de reservas y de extracción sin que el Estado verifique los datos. Por tanto, gracias a la privatización de la información junto con la de los yacimientos, las reservas oficiales son el volumen de hidrocarburos que las empresas desean informar. (Mansilla, 2007, p. 156)

En segundo lugar, el desprendimiento de YPF como activo del sector público implicaba el principal golpe asestado en ese proceso de transición de la matriz Estado-céntrica a la matriz mercado-céntrica (Cavarozzi, 1991), principio consagrado en la frase presidencial tristemente célebre de “achicar el Estado es agrandar la nación” como uno de los algoritmos fundamentales del nuevo referencial. De alguna manera, ese desprendimiento implicaba acelerar el camino del Estado grande al “ente anémico”, en palabras de O’Donnell (1993, p. 75), un Estado “incapaz de sustentar la democracia, niveles decentes de igualdad social y el crecimiento económico”. Asimismo, su carga simbólica en términos de enajenación de la soberanía era poderosísima. Ello implicó que el Estado se desprendió de la principal empresa del país, creada en 1922 bajo el gobierno de Hipólito Yrigoyen (1916-1922) y que, en su momento, constituyó un hecho sin precedentes internacionales. Pese a que diferentes gobiernos habían concesionado distintos pozos, jamás se había avizorado la posibilidad de privatizar la empresa estatal, como se hizo. El cambio del referencial sectorial implicó prescindir de la mayor parte de sus emplea-

dos, entre los que se encontraban numerosos ingenieros y técnicos en petróleo, distintos operarios, entre otros, la mayor parte formados profesionalmente en la propia empresa.

En tercer lugar, para vender YPF se transformó en Sociedad Anónima³, el

... Estado mantenía solo un 20 %, siendo el 46 % del sector privado. Las acciones de YPF se tomaron con un valor de U\$S 19. El Estado recaudó 3.040 millones de dólares por el 45,3 % de la empresa. Esto significa que al momento de la privatización, el Estado valuó (o mejor dicho subvaluó) a la empresa en apenas 6.711 millones de dólares. Como ejemplo para poner en contexto este momento, es aproximadamente el importe de 20 meses de ingresos de la empresa. Es decir, se valuó la empresa (no sólo su capital físico sino que también a todos sus yacimientos y reservas) en menos de dos veces su facturación anual. (Mansilla, 2007, p. 121)

Uno de los argumentos que circulaban para fomentar su concesión consistía en la posibilidad de resarcir una de las deudas internas que tenía la sociedad argentina con su clase pasiva. Es decir, que los jubilados recibirían una importante compensación luego de la privatización de la empresa, a la vez que sus trabajadores podrían ser accionistas y beneficiarse de sus abultadas ganancias. Según Nells León, subinterventor, CEO y presidente de YPF durante los años noventa hasta 1997, el desafío era “posicionar a la empresa en un mercado competitivo, se trataba de definir las actividades estratégicas y al mismo tiempo de-

terminar si tenían valor económico” (Lucchini y San Román, 2012, p. 119).

La decodificación y recodificación de la RGS contó con la activa participación de distintos mediadores, entre los que podríamos evocar especialmente a Roberto Dromi (ministro de Obras y Servicios Públicos a comienzos del gobierno de Carlos Menem), un fundamentalista de las privatizaciones, y a Domingo Cavallo, canciller y luego ministro de Economía a partir de 1991, que se encargaron de exaltar con gran fervor las debilidades de las empresas estatales y las ventajas de las privatizaciones, de la reducción del Estado, en ese entonces prácticamente sinónimo de ineficiencia. Estos mediadores han contribuido argumentalmente con la elaboración del referencial neoliberal que, por un lado, tuvo como procedimientos básicos las dos leyes marco de reforma del Estado y de emergencia económica ya aludidas, lo que les permitió intervenir y transformar los diferentes instrumentos de políticas del Estado y las nuevas regulaciones al servicio del mercado. Por otro lado, la recodificación permitió modificar la RGS, adaptando el sector de los hidrocarburos (en nuestro caso) al referencial global, es decir, colocando prácticamente la totalidad de los recursos al servicio de los capitales privados exentos de control público, con los consiguientes aumentos de las rentas privadas, de los costos finales para los consumidores y de “costos sociales” extremadamente elevados, pero dando una imagen de empresa moderna y eficiente. En otras palabras, en esta etapa la

³ Decreto 2.778 del 31 de diciembre de 1990.

RGS se caracteriza por una fuerte coherencia entre los referenciales sectorial y global.

En sintonía con el referencial global, los años noventa, además de la privatización, marcaron la extranjerización casi total del sector. Si YPF a través de los pozos que administraba directa o indirectamente—mediante contratistas—controlaba el 97,8% del petróleo explotado en el país (Kozulj y Bravo, 1993), hacia a fines de 2005 la situación se había prácticamente invertido: el 95% de la extracción y de las reservas de petróleo y gas eran controladas por empresas transnacionales (Mansilla, 2007, p. 59). Bajo la lógica del referencial neoliberal, lo prioritario era maximizar la extracción, es decir, la parte más rentable en el corto plazo, sin cuidar los recursos a futuro. Como señala Kozulj

... El número de pozos exploratorios y de avanzada (indicador de la inversión de riesgo) ha descendido notablemente (entre un 22 y un 28% de disminución considerando los datos de 1995-2000 respecto al período previo a las reformas); las reservas han crecido solo un 19% en promedio, lo que significa que a pesar de una menor actividad exploratoria se ha incrementado el volumen de reservas aunque de modo insuficiente frente a los incrementos de la producción, lo que se traduce en un aumento del porcentaje del ‘éxito’ de la actividad exploratoria (rendimiento creciente de las inversiones de riesgo) y en una disminución de la relación reservas-producción. En tal sentido vale remarcar que el porcentaje medio de éxito de la actividad exploratoria se incrementó en más de un 107% entre 1995-2000 respecto al período 1983-1989, mientras que la relación reservas-producción bajo a 9 años de los 14 que presentaba antes de las reformas. (2002, p. 37)

Durante los años noventa, distintos actores trabajaron para montar la imagen, acorde al referencial global, de YPF como una empresa deficitaria, poco eficiente y sobredimensionada, que era necesario modernizar y reducir, para lo cual se necesitaban imperiosamente capitales privados. La relación global/sectorial lograba una sintonía perfecta a partir de la privatización de la empresa con leyes hechas a medida de los intereses privados y donde el Estado se retiraba hasta de los controles más elementales. Si el Estado cambiaba, debía cambiar la principal empresa estatal, si el Estado se reducía también debía hacerlo esta empresa para poder privatizarse. Diversos dispositivos fueron implementados a fin de apaciguar las resistencias a la privatización, como las cuantiosas indemnizaciones a cargo del Estado y la participación accionaria en las ganancias de YPF. De este modo, la nueva empresa privada se ajustaba al nuevo referencial sectorial donde se condensaban los postulados de modernidad, eficiencia y mercado sin Estado.

LAS PRIMERAS POLÍTICAS PETROLERAS DEL GOBIERNO DE NÉSTOR KIRCHNER

La crisis económico-social de 2001 deslegitima el referencial global de mercado o neoliberal y, más tarde, durante el gobierno de Néstor Kirchner, en sintonía con otros gobiernos latinoamericanos, comienza a construirse lo que distintos autores han caracterizado de diversas formas: “gobiernos progresistas”, “cambio de época”, “refundación del Estado”, “período posneoliberal”, “giro a la izquierda”,

en función de la recuperación del papel de intervención del Estado en diversos sectores, en particular, en las políticas sociales, las de derechos humanos, educación, ciencia y técnica, entre otras. Sin pretender entrar en un debate en este artículo sobre las diferentes caracterizaciones o capacidades del Estado según el desempeño de sus diversas funciones, nos remitimos a remarcar la distinción entre el llamado Estado neoliberal que correspondía al referencial global de mercado y el “Estado posneoliberal” que correspondía a un referencial global donde el Estado participaba activamente, con una mayor capacidad de intervención, en la construcción de diversas políticas sectoriales desatendidas durante la vigencia del referencial precedente, sin que por esto se pretendiese regresar a la matriz Estado-céntrica de la década de los ochenta (Solanas y Pérez, 2019).

En 2003, con la asunción de Néstor Kirchner, el precio internacional del petróleo promediaba los 27 dólares. En ese entonces, Argentina

... era neto exportador, principalmente de petróleo crudo y de gas natural. Las reservas de ambos hidrocarburos, venían cayendo, pero todavía no eran preocupantes para el nuevo gobierno. REPSOL había, prácticamente, dejado de explorar (de los casi 120-150 pozos/año que perforaba YPF Estatal, REPSOL había bajado a un promedio de 29 en el período 2001-2004), su preocupación era producir para recuperar lo antes posible, mediante los saldos exportables, los 15.000 millones de dólares gastados en la compra de YPF. Pero la producción de petróleo disminuía y con ello los saldos exportables. (Bravo, 2015, p. 9)

En este sentido, existe un generalizado consenso entre la mayoría de los funcionarios, empresarios, analistas y diversos actores del sector, tanto de aquellos que se oponían a la privatización de YPF a principios de los noventa, como de aquellos que estuvieron a favor, que la venta de la empresa a Repsol en 1999 fue una pésima decisión por diversos motivos: en primer lugar, se trataba de una empresa sin experiencia en exploración y producción de hidrocarburos, Repsol manejaba estaciones de servicio e instalaciones de refinación y distribución en España. En segundo lugar, no tenía capital para invertir, era más chica que YPF, Repsol se endeuda para poder comprar YPF, lo que descapitaliza la empresa, la castiga accionariamente y empaña cualquier proyección a futuro (Lucchini y San Román, 2012). Si 1998 marcó el pico productivo de los últimos años –Argentina produjo 49.147.655 miles de metros cúbicos (Mm³) de petróleo–, a partir de ese momento la producción comienza a disminuir gradualmente hasta llegar a 31.973.253 Mm³ en 2015 (Secretaría de Energía).

El Gobierno argentino crea en 2004 Energía Argentina S.A. (Enarsa, Ley 25.946), una sociedad anónima para la exploración y explotación de yacimientos hidrocarburíferos. La creación de esta empresa podía hacer pensar a algunos analistas en un cambio en la relación global/sectorial (RGS), donde la política petrolera se reorientaba hacia la nacionalización de los recursos, a través de una táctica diferente, de menos confrontación y más conciliadora de la que podía implicar la directa expropiación y nacionalización de YPF, pero al no contar con infraestructura propia Enarsa depende de capitales y asociación privada. Pese a que

el tema de la nacionalización, producto de la movilización de ciertos actores favorables a la recuperación de los recursos energéticos, llegó a aparecer en la agenda institucional del Gobierno, el mismo solo sirvió para avalar una negociación que permitiría lo que se denominó *el proceso de "argentinización" de YPF*, que consistió básicamente en la adquisición de una pequeña parte del paquete mayoritario de acciones de Repsol, por parte de los banqueros argentinos próximos al Gobierno. En el informe de memoria y balance de Repsol YPF en 2008 la empresa manifiesta:

... Desde 1999, YPF es una sociedad controlada por Repsol YPF, una compañía integrada de petróleo y gas con sede central en España y operaciones en todo el mundo. Repsol YPF fue la propietaria de aproximadamente el 99 % del capital accionario de YPF desde el año 2000 hasta el 21 de febrero de 2008, cuando Petersen Energía S.A., sociedad constituida en el Reino de España ("Petersen Energía"), adquirió 58.603.606 de nuestros ADS de Repsol YPF, lo que representa el 14,9 % de nuestro capital social, por US\$ 2 235 millones (la "Operación Petersen") [...] Asimismo, Repsol YPF otorgó opciones a favor de los Señores Enrique Eskenazi, Sebastián Eskenazi, Ezequiel Eskenazi Storey y Matías Eskenazi Storey, accionistas de Petersen Energía o en su caso, a favor de sociedades directa o indirectamente controladas en un 100 % por cualquiera de ellos (los "Beneficiarios" o "el Grupo Petersen") para adquirir hasta un 10,1 % adicional del capital social de la Sociedad en el transcurso de cuatro años (las "Opciones Petersen"). El 20 de mayo de 2008, Petersen Energía Inversora S.A. ("PEISA") ejerció la opción de adquirir acciones que representan el 0,1 % del capital social de YPF, lo cual quedó formalizado luego del cumplimiento de ciertos requisitos. Adicionalmente, PEISA anunció el

lanzamiento de una oferta pública de adquisición por la totalidad de las acciones de YPF que aún no poseía a dicho momento, a un precio de US\$ 49,45 por acción o ADS y por la cual adquirió, luego de finalizado dicho proceso el 20 de octubre de 2008, 461.868 acciones de YPF, representativas del 0,117 % de nuestro capital. (Ministerio de Economía, 2017)

Tomando el ejercicio anual 2005 de Argentina, según datos de la Secretaría de Energía de la Nación, nueve empresas explicaron el 93 % de la extracción petrolera: 40,4 % Repsol YPF; 15,8 % Pan American Energy; 9,6 % Petrobras; 9,1 % Chevron San Jorge; 5,2 % Vintage Oil; 4,9 % Tecpetrol; 3,9 % Total Austral; 2,1 % Sipetrol y 2,1 % Pluspetrol (De Dicco, 2006, p. 38).

Lejos de un cambio de referencial sectorial, durante el gobierno de Kirchner la política petrolera continuó premiando a las empresas privadas en sintonía con el referencial global precedente. En octubre de 2006 se aprobó la Ley 26.154

... que otorga beneficios fiscales a las petroleras [...] para que las empresas realicen las inversiones que nunca efectuaron desde que se hicieron cargo de las reservas [...] En el caso de Enarsa (supuesta respuesta a la extranjerización y la falta de reservas) se ve el mismo camino. Para comenzar Enarsa se creó como Sociedad Anónima por lo que otorga parte accionaria a empresas privadas en vez de ser una Sociedad del Estado. Esta empresa no hizo otra cosa que entregar en concesión por contratos directos y secretos las reservas del Mar Argentino, otorgando libre disponibilidad de la extracción por lo que no soluciona los grandes problemas energéticos estructurales de la Argentina. (Mansilla, 2007, p. 159)

Como señala Alieto Guadagni:

YPF fue fuertemente descapitalizada en sus reservas petroleras y gasíferas por la imprudente actitud de sus accionistas (Repsol y Petersen), con la expresa conformidad del Estado argentino a través de sus funcionarios y el representante estatal que siempre se sentó en el directorio de la empresa, a pesar de su privatización. (Lucchini y San Román, 2012, p. 31)

Tanto el primer gobierno de Néstor Kirchner, como los dos de Cristina Fernández, reconocen una única continuidad ministerial sin interrupciones durante su mandato y es la de uno de sus hombres de mayor confianza, el ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Julio De Vido. En especial durante el último gobierno de Cristina Fernández, donde la figura de este arquitecto y su estrecha red de vinculación con la máxima jerarquía política adquiere mayor autonomía, podría haber encarnado lo que Muller denomina el mediador de la política pública: los “mediadores” son

... los agentes que realizan la construcción del referencial de una política, es decir, la creación de las imágenes cognitivas que determinan la percepción del problema por parte de los grupos presentes y la definición de las soluciones apropiadas. [...] ocupan una posición estratégica en el sistema de decisión, en la medida en que son quienes formulan el marco intelectual dentro del cual se desarrollan las negociaciones, los conflictos o las alianzas que conducen a la decisión. (2002, p. 85)

Pese a los cambios acaecidos a partir de la deslegitimación del referencial global de mercado, luego de la crisis argentina de 2001, y a las periódicas crisis energéticas que casi todos los veranos acompañaban a buena parte de la ciudadanía en las grandes ciudades, la matriz energética argentina durante los doce años que De Vido estuvo a cargo de la cartera responsable de este sector permaneció prácticamente inmutable. Las soluciones para paliar el déficit energético que recurrentemente afrontaba el país se saldaban por las opciones más costosas, menos ecológicas y aquellas que menos perturbaban las alianzas preestablecidas con los actores sectoriales más importantes, como la importación de gas natural licuado (GNL) proveniente de Qatar. En junio de 2011, Enarsa firmó con Qatargas un acuerdo por medio del cual esta última suministraría cinco millones de toneladas anuales (MTA) de GNL a Enarsa durante veinte años a partir del 2014, cubriéndose así supuestamente el 16% del consumo anual de gas natural en el país. La fórmula para definir el valor de venta del gas estaba atada al petróleo Brent, siendo el equivalente al 15% de la cotización internacional de ese tipo de crudo. Esta fórmula arroja un valor del GNL qatarí de 16.80 dólares por millón de BTU⁴, lo que resulta un 52,7% más caro que el precio promedio de 11 dólares que Enarsa abonaba por las cargas que llegaban a los buques regasificadores de Bahía Blanca y Escobar (Infosur, 2017).

⁴ El BTU es la unidad de medida de la energía. Sus siglas provienen del nombre en inglés British Thermal Unit. Un BTU implica la cantidad de calor necesaria para aumentar la temperatura de 1 litro de agua en condiciones atmosféricas normales a 1 grado Fahrenheit.

Este arquitecto cultivó un perfil tan bajo como directamente proporcional a su estrecha cercanía con los presidentes. Provenientes de una provincia petrolera, la provincialización de estos recursos pesaba más que su racionalización, pero la amenaza de una posible nacionalización jugaba a favor de estos actores como carta de negociación frente a la empresa privatizada. Si la deslegitimación del referencial global neoliberal era aludida en la mayor parte de los discursos presidenciales, así como la necesidad de contar con un Estado interventor que no dejara librada al mercado la asignación de los recursos, el referencial sectorial permanecía inalterable. Las empresas multinacionales privadas seguían beneficiándose prácticamente de la misma política de hidrocarburos de los años noventa.

Sin lugar a dudas, la ausencia de mediador en términos mullerianos constituye el principal factor explicativo de la continuidad de la política energética entre el referencial global neoliberal y el referencial global posneoliberal, a lo que se agrega la ausencia de voluntad política para avanzar en las redefiniciones sectoriales acordes al nuevo referencial global, como ha sido el caso de muchos otros sectores ya evocados.

EL SEGUNDO GOBIERNO DE CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

En contraste con los dos periodos presidenciales anteriores, bajo la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) en 2012, se procede a estatizar parte de la empresa petrolera Repsol YPF, mediante

la Ley 26.741. Allí se establece el objetivo de autoabastecimiento de hidrocarburos y la recuperación de una función económico-social a través de la promoción del empleo de los hidrocarburos y sus derivados como factor de desarrollo y competitividad de los diversos sectores económicos, de las provincias y las regiones —objetivos hasta el momento lejos de haberse alcanzado—, expropiando el 51 % del paquete accionario de YPF Sociedad Anónima y Repsol YPF GAS Sociedad Anónima. Esta recuperación accionaria por parte del Estado, que parece haber modificado la RGS en sintonía con el referencial global cognitivamente predominante, cabe aclarar que no cambia el carácter societario de la misma, continúa siendo sociedad anónima. Asimismo, tampoco recupera los yacimientos más importantes, como Cerro Dragón (Chubut), el mayor yacimiento de petróleo y gas de Argentina. Si algunos analistas veían con entusiasmo esta medida avizorando un cambio en la RGS, donde el Estado nacional pasaría a recuperar una parte importante de este recurso estratégico, las medidas que a continuación se anunciarían contribuirían a opacar ese entusiasmo.

En primer lugar, en 2013, apelando a la urgencia financiera en materia de inversiones, y la falta de tecnología necesaria, se da en concesión a la empresa Chevron (ex-Standard Oil de la familia Rockefeller) una importante superficie en Vaca Muerta, provincia de Neuquén, para la explotación privada de petróleo no convencional (*fracking*). Frente a la Comisión de Asuntos Constitucionales, de Presupuesto y Hacienda y Minería, el ministro Julio De Vido sostuvo que

... el camino hacia un verdadero autoabastecimiento energético es aquel que debe darse a costos competitivos, con todos los argentinos incluidos socialmente, manteniendo el consumo energético per cápita, con una economía que se expanda con desarrollo industrial, y con la infraestructura que abastezca a todas las provincias sin dejar afuera a nadie del sistema nacional interconectado. (2014, p. 50)

Pese a esta declaración de principios, el contrato firmado por la empresa y el gobierno provincial, asistido en presencia física por el potencial “mediador”, fue “votado” por la legislatura provincial sin que los propios legisladores, pudiesen tener acceso al texto en cuestión (LPO: 31 de agosto de 2013). Luego de un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación hacia fines de 2015, se solicitó la publicidad del contrato en el que, entre algunos de los asuntos más cuestionables, el país renuncia de antemano a realizar acciones legales contra la empresa por el impacto ambiental y los daños ecológicos que pueda generar. Recordemos que se trata de una empresa que fue expulsada de Ecuador por el profundo daño ambiental que ocasionó, 356 pozos con sus piscinas, que alcanzaron unas 820 fosas donde vertió crudo sin ninguna medida de seguridad contaminando agua y suelo, con sus consecuencias sobre la salud de la población, condenada a pagar más de 9500 millones de dólares para la reparación de dicho daño ambiental. Argentina no solo renuncia a realizar acciones judiciales por daño ambiental, sino que le asegura a la empresa la

rentabilidad de su negocio, subsidiando la extracción de petróleo, garantizándole el precio del barril a 80 dólares, cuando el precio internacional ha oscilado entre menos de 30 y 50 dólares, lo que implica un subsidio que arranca en 260 % por barril declarado.

En segundo lugar, en mayo 2014, la expropiación del 51 % del paquete accionario se traduce en el pago de 6.000 millones de dólares en el marco del convenio por el resarcimiento a Repsol. Es decir, que luego de “patear el tablero”, se le termina reconociendo a Repsol lo originalmente reclamado⁵. Alejado de los discursos altisonantes pronunciados por sus principales protagonistas, que podían hacer pensar en una posible vuelta a un gobierno “estatizador”, como fue reflejado sobre todo en la prensa española. Los títulos que fueron transferidos a la empresa española fueron la ampliación de la emisión de Bonar X por un monto de USD 800 millones, Discount 33 por USD 1.250 millones, Boden 2015 por USD 400 millones, Bonar 2024 por USD 3.550 millones y una Letra del Tesoro por USD 150 millones, como contragarantía de la fianza solidaria para ser otorgada a Repsol correspondiente a los tres primeros servicios de intereses de los Bonar 2024. Dichos bonos serán adquiridos luego por J.P. Morgan (Gasalla, 2015).

En tercer lugar, hacia fines de 2014 se sanciona una nueva ley de hidrocarburos (Ley 27.007, que modifica la Ley 17.319), que alienta la concesión de la plataforma submarina, además de diversas zonas inexploradas

⁵ Algo bastante similar a lo ocurrido con el caso de la recuperación de Aerolíneas Argentinas y el resarcimiento que reclamaba la concesionaria Marsans.

a las grandes multinacionales. Hay una clara intención de atraer empresas extranjeras al bajar el requisito del monto mínimo de inversión por realizar a una cuarta parte de lo establecido en el Decreto 929, de 1000 millones de dólares a 250 millones. Prácticamente, los concesionarios de explotación, en cualquiera de sus formas (de áreas convencionales, no convencionales o de plataforma marina), podrán convertirse, en los hechos, en propietarios de las reservas de sus concesiones, ya que el sistema de prórrogas sucesivas así lo posibilita. Esto equivale a la entrega del patrimonio hidrocarburo del país, y como adicionalmente no se establece un límite al número de concesiones que una misma empresa puede tener, la entrega se agrava al facilitar la presencia de oligopolios (Bravo, 2015).

En cuarto lugar, al mismo tiempo y en el contexto contradictorio de la lucha contra la explotación petrolera en las Islas Malvinas, a Pan American Energy –integrada por las compañías British Petroleum (60 %) y Bridas (40 %), esta última de los hermanos Bulghe-roni y la china CnoocLtd– se le extendió por 40 años del contrato de Cerro Dragón, que vencía recién en 2017.

Como señala Schweitzer,

... Luego de la crisis de 2001 y hasta la actualidad se opera una segunda fase de la acumulación por desposesión. En este caso el circuito se inicia en el mismo subsistema de acumulación de los hidrocarburos, en su ciclo superior, por transferencia de excedentes del Estado a las empresas trasnacionales mediante el circuito de devaluación del peso que llevó a la baja de costos de extracción y exportación, sumados a la debilidad de con-

troles y a los subsidios a empresas trasnacionales en un contexto de alza de precios internacionales. (2012, p. 40)

La sintéticamente enumerada concatenación de acontecimientos deja entrever que la RGS para el sector de los hidrocarburos dista mucho de haberse modificado en sintonía con el referencial global predominante, en el marco de los gobiernos kirchneristas. En otras palabras, si el referencial global se modifica y el Estado interviene en mayor medida sobre la economía, el referencial sectorial continúa prácticamente inalterado, lo que produce que se adopten diversas medidas que permiten adaptar o justificar esa RGS en sintonía con el nuevo referencial global.

En otros términos, el caso de la política de hidrocarburos en Argentina permite graficar la forma en que un referencial global posneoliberal puede convivir con un referencial sectorial neoliberal. Si bien podemos identificar como uno de los motivos la ausencia de mediadores encuadrados con el sector, también se evidencia la ausencia de voluntad política del momento con vistas a modificar el *statu quo*, en sintonía con otros países de América Latina, donde el caso de Bolivia y la recuperación del gas resulta el más paradigmático.

REFLEXIONES FINALES

Recapitulando, la crisis de 2001 en Argentina marcó un cambio en el referencial global de mercado. La intervención del Estado volvió a revalorizarse entre la ciudadanía, así como su capacidad para actuar en diversos sec-

tores donde los años noventa parecían haberle vedado el permiso. Pese a ese cambio de referencial, la RGS en el sector de la política energética y, más precisamente de los hidrocarburos, no se vio alterada, sino que incluso continuó profundizando la matriz neoliberal, donde las principales empresas multinacionales han sido y continúan siendo las grandes beneficiarias de estas políticas.

La ausencia de la figura del mediador que, sin lugar a dudas, le hubiese correspondido al ministro de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos, Julio De Vido, dejó vacante ese espacio para darle continuidad y profundizar la política sectorial que se correspondía con el referencial global anterior.

De este modo, actores clave como el ministro a cargo de la política energética, garante de la misma y de las estrechas alianzas entre los sectores del empresariado internacional y el poder político, ratifican el rumbo ideológico de la política neoliberal y aseguran un marco formal donde estos actores pueden seguir operando, independientemente de los encendidos discursos que podrían llevar a pensar lo contrario.

Como manifestamos al comienzo, consideramos este estudio de caso como un piloto, un experimento desde donde lograr una generalización analítica. En este sentido, hemos buscado marcar un contraste analítico y específico con base en el análisis del caso argentino. La política en materia de hidrocarburos nos permite mostrar cómo el cambio en el referencial global no siempre se refleja en los distintos sectores. Si diversas políticas sectoriales, entre las que se podrían mencionar buena parte de las políticas sociales, políticas distributivas como la jubilatoria, culturales, de salud, entre

otras, sufrieron importantes transformaciones en consonancia con el cambio del referencial global, es decir, de uno sectorial neoliberal cada una de estas políticas fue modificada hacia un referencial sectorial posneoliberal, la RGS en materia energética no refleja esa misma coherencia. La ausencia de mediadores y de voluntad para modificar la política energética muestra de qué forma conviven referenciales sectoriales neoliberales con un Estado posneoliberal, donde el referencial global deslegitimó las bases neoliberales. Nuestro aporte teórico en este sentido consiste en mostrar, a partir de la evidencia empírica, de qué forma la RGS concebida por el enfoque de los referenciales no necesariamente sigue la coherencia que puede verificarse en buena parte de los demás sectores. Lo anterior nos lleva a plantearnos y dejar abiertos para futuros trabajos otros interrogantes como, por ejemplo: ¿hasta dónde es posible referirse a un cambio de referenciales? O ¿cuántas o cuáles políticas sectoriales deberían modificarse para dar cuenta de un cambio del referencial global?

REFERENCIAS

- Barrera, M. A. (2015). *La entrega de YPF. Análisis del proceso de privatización de la empresa*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Bernal, F. (2005). *Petróleo, Estado y soberanía. Hacia la empresa multistatal latinoamericana de hidrocarburos*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Bravo, V. (2015). *Análisis de la Ley 27007, llamada de hidrocarburos, y de la política hidrocarburífera del período 2003-2014*. Fundación Bariloche.

- Castellani, A. y Serrani, E. (2010). La persistencia de los ámbitos privilegiados de acumulación en la economía argentina. El caso del mercado de hidrocarburos entre 1977 y 1999. *H-industria@ Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, 4(6).
- Cavarozzi, M. (1991). Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina. *Revista de Estudios Políticos, Nueva Época* (74), 85-111.
- De Dico, R. (2006). 2010. *¿Odisea energética?: petróleo y crisis*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- De Vido, J. (2014). Ley de Hidrocarburos. *Revista Realidad Económica* (287), 39-56.
- Gasalla, J. (2015). YPF vale menos que lo que el gobierno pagó a Repsol por la mitad de la empresa. *Infobae*. Recuperado de <http://www.infobae.com/2015/09/29/1758809-ypf-vale-menos-que-lo-que-el-gobierno-pago-repsol-la-mitad-la-empresa>
- Jobert, B. (2004). *Estado, sociedad, políticas públicas*. Santiago: Lom.
- Jobert, B. y Muller, P. (1987). *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF.
- Kozulj, R. (2002). Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* (46).
- Kozulj, R. y Bravo, V. (1993). *La política de desregulación argentina: antecedentes e impactos*. Buenos Aires: CEAL.
- Lascoumes, P. y Le Galès, P. (dir.) (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Lucchini, C. y San Román, C. (2012). *Del pozo al surtidor. La historia del petróleo en Argentina contada por sus protagonistas*. Buenos Aires: Biblos/ Fundación Simón Rodríguez.
- Mansilla, D. (2007). *Hidrocarburos y política energética. De la importancia estratégica al valor económico: desregulación y privatización de los hidrocarburos en Argentina*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Muller, P. (1990). *Les politiques publiques*. Paris: PUF.
- Muller, P. (1995). Les Politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. En A. Faure, G. Poller y P. Warin. *La Construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel* (pp. 153-179). Paris : L'Harmattan.
- Muller, P. (2000). L'Analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue Française de Science Politique*, 50(2), 189-207.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, P. (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique*, 55(1), 155-187.
- Muller, P. y Surel, Y. (1998). *L'Analyse des politiques publiques*. Paris: E. Montchrestien, Clefs/Politique.
- Notcheff, H. (1994). Los senderos perdidos del desarrollo. Élite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina. En D. Azpiazu y H. Nochteff. *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y élite económica en la Argentina*. Buenos Aires: FLACSO.
- O'donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, (128), 62-87.
- Panaia, M. (2014). Inversiones en infraestructura, organización de espacios regionales y auge de las obras públicas en el corredor central. En M. Panaia (comp.). *Mercosur, la integración regional en tensión. Mercado de trabajo y fracturas en el Corredor Central* (pp. 196-188). Buenos Aires: La Colmena.

- Radhuber, I. M. (2010). Rediseñando el Estado: un análisis a partir de la política hidrocarburífera en Bolivia. *Revista Umbrales Ciencias Sociales*, (20), 105-126. Recuperado de <http://www.revistasbolivianas.org.bo/pdf/umbr/n20/n20n20a4.pdf>
- Sabbatella, I. (2018). Neoliberalismo e integración 'de hecho' en el Cono Sur: Argentina como exportadora de hidrocarburos. *Desafíos*, 30(1), 173-212. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.5989>
- Schweitzer, A. (2012). Petróleo y territorios en la provincia de Santa Cruz Aproximaciones al estudio del espacio del Golfo de San Jorge. En M. V. Álvarez, N. Michniuk y M. L. Villanueva (coords.). *Educación y trabajo, miradas desde lo regional. Territorio y desigualdad de oportunidades* (pp. 21-53). Buenos Aires: El Colectivo.
- Serrani, E. (2013). Transformaciones recientes en la industria petrolera argentina: el caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, 1989-2012. *Revista de Gestión Pública*, 11(1), 247-280.
- Solanas, F. (2009). La Ley de Educación Superior en Argentina: un análisis en términos de referenciales de la acción pública. *Revista de la Educación Superior*, XXXVIII(149), 155-170. Recuperado de http://resu.anui.es.mx/archives/revistas/Revista149_S4A2es.pdf
- Solanas, F. y Pérez P. E. (2019). Del Estado postneoliberal al Estado neoliberal híbrido pragmático en Argentina en perspectiva histórica: definiciones y herramientas para analizar el Estado en América Latina. *Revista Argentina de Ciencia Política*, (22), 113-132. Recuperado de <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/revistaargentinienciapolitica/article/view/4389>
- Stake, R. E. (1994). Case studies. En N. K. Denzin y Y. S. Lincoln (eds.). *Handbook of qualitative research*. London: Sage Publications.
- Vargas, R. (2009). La nacionalización de los hidrocarburos bolivianos en la presidencia de Evo Morales Ayma. *Latinoamérica*, 49(2), 11-34.
- Yin, R. K. (1993). *Applications of Case Study Research*. California: Sage Publications.

Sitografía de fuentes

- <https://infosur.info/el-costoso-gas-de-qatar/> (2017)
- Ministerio de Economía (2017), Memoria y balance Repsol YPF 1994-2009. Recuperado de <http://mepriv.mecon.gov.ar/YPF/Repsol/Trans-Repsol-YPF-1994.htm>
- <https://inflationdata.com/articles/inflation-adjusted-prices/historical-crude-oil-prices-table/>
- <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-92697> (LPO: 31 de agosto de 2013).