

YPF y el petróleo latinoamericano

En el nuevo modelo de empresa mixta bajo control estatal, YPF enfrenta el desafío de revertir el deterioro del sector energético argentino. Sin embargo, desde una perspectiva histórica y latinoamericana, lo ocurrido con YPF no parece ser una señal anticipatoria de una tendencia de la región, en donde la petrolera argentina ya no ocupa el lugar de referencia que supo alcanzar en sus primeras décadas de existencia. Esa posición de liderazgo latinoamericano es hoy detentada por Brasil y su petrolera estatal, Petrobras. En ese marco, la reestatización de la mayoría accionaria de YPF luce más como una decisión de «ajuste con el pasado» que como una estrategia de la industria petrolera argentina para el futuro, que sigue siendo incierto.

NICOLÁS GADANO

El 16 de abril de 2012, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner anunció el envío al Congreso de un proyecto de expropiación de 51% de las acciones de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y la intervención inmediata de la centenaria empresa petrolera argentina. Pocas semanas después, el Congreso aprobó sin cambios y con amplias mayorías el proyecto del Poder Ejecutivo, y el Estado argentino retomó efectivamente el control de YPF, perdido en los años 90 como resultado del proceso de privatizaciones y la venta del control accionario de la empresa a la petrolera española Repsol¹.

Nicolás Gadano: investigador asociado al Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec). Es autor de *Historia del petróleo en la Argentina. 1907-1955: desde los inicios hasta la caída de Perón* (Edhasa, Buenos Aires, 2006).

Palabras claves: estatización, petróleo, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), Petrobras, Argentina, América Latina.

1. La ley 26.741, que declaró de utilidad pública y sujeto a expropiación el 51% de YPF SA, fue sancionada el 3 de mayo de 2012 y promulgada el 4 de mayo del mismo año.

Ha transcurrido poco tiempo desde la expropiación como para evaluar si los objetivos de la medida han podido cumplirse. La matriz energética argentina es extremadamente dependiente de los hidrocarburos, y la producción de petróleo y gas ha venido cayendo en los últimos años, lo que provocó problemas en la seguridad del abastecimiento energético y una creciente dependencia de las importaciones, que ya amenaza la sustentabilidad macroeconómica del país. Pese al profesionalismo y los esfuerzos de la conducción de la flamante YPF estatal, la producción argentina sigue en descenso y el fantasma de la crisis energética aún amenaza a los argentinos. Parece difícil que una única empresa –que hoy explica menos de la mitad de la producción de hidrocarburos del país– pueda revertir por sí sola una tendencia de años de decadencia.

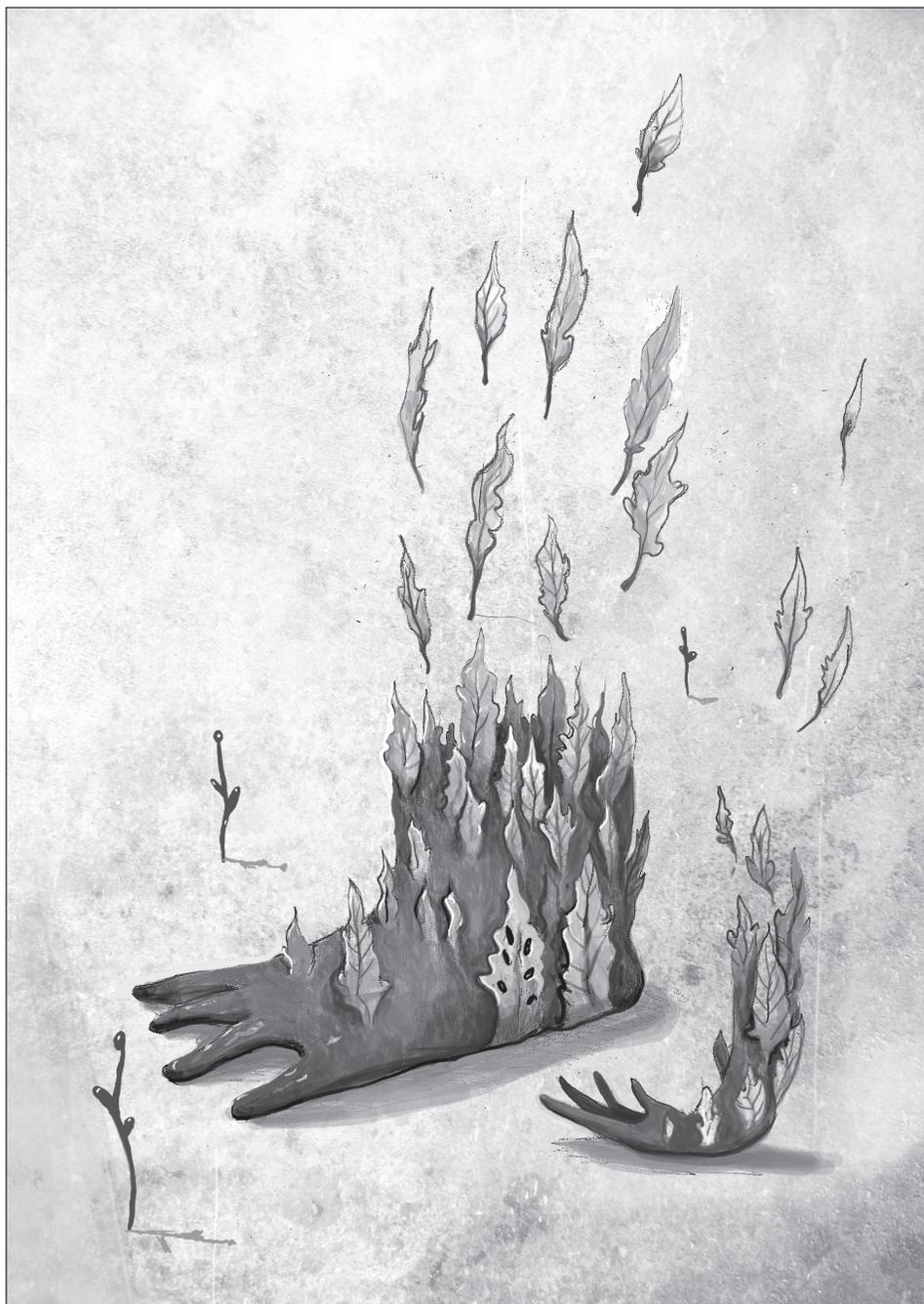
■ La expropiación de YPF en el marco histórico latinoamericano

Alejándonos de la coyuntura, resulta oportuno analizar la decisión de la re-estatización de YPF desde una perspectiva histórica y en el contexto de la región latinoamericana. América Latina representa el 12% de la producción petrolera mundial, con tres países que superan los dos millones de barriles diarios de producción de crudo (Venezuela, México y, desde hace poco tiempo, Brasil)². En esos tres países, como prácticamente en todos los demás de la región en los que la actividad hidrocarburífera tiene alguna relevancia, el rol de las empresas estatales (PDVSA, Pemex, Petrobras) es preponderante.

Planteando una mirada histórica latinoamericana, lo que sucede con YPF nos llama la atención porque se trata de la primera experiencia de gestión estatal del petróleo que tuvo no solo la región, sino el mundo. La explotación estatal del petróleo argentino, conocida luego como Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), fue creada por un decreto del entonces presidente argentino José Figueroa Alcorta el 14 de diciembre de 1907, un día después de que una cuadrilla de perforadores de la Dirección de Minas, Geología e Hidrología que operaba una máquina Fauck traída desde Viena encontrase petróleo de buena calidad a 539 metros de profundidad en la localidad de Comodoro Rivadavia, en la costa de la Patagonia argentina.

La legislación vigente en ese momento, aplicable a toda la minería argentina, establecía una clara prohibición para la actividad minera estatal. El gobierno argentino, sin embargo, anticipó la importancia estratégica que el petróleo

2. En el caso del gas natural, la participación de la región latinoamericana en el total producido en el mundo cae a 7%. Argentina, Trinidad y Tobago, México y Venezuela son los principales productores. Fuente: *BP Statistical Report of World Energy*.



costraría a lo largo del siglo xx y bloqueó el ingreso de las empresas privadas, decretando una amplia reserva en torno del pozo descubridor exclusiva para la acción del Estado³. Así nació YPF, que en sus primeros años de vida tuvo un carácter cuasi experimental. La Gran Guerra europea puso en primer plano la importancia geopolítica del petróleo, elemento crucial para movilizar flotas, ejércitos y aviones. Con la finalización del conflicto bélico, el interés por los pozos de la Patagonia argentina se multiplicó.

En 1913, el ingeniero Luis A. Huergo entendió que, detrás de las dificultades y obstáculos que enfrentaba el crecimiento de la explotación estatal argentina

En un memorando elevado a sus superiores que tomaría estado público, Luis A. Huergo criticó la acción de los «buitres norteamericanos» en la industria petrolera mexicana ■

a su cargo, se encontraba la mano de los grandes *trusts* petroleros internacionales, particularmente de la mítica Standard Oil de John D. Rockefeller. En un memorando elevado a sus superiores que tomaría estado público y se convertiría en una de las bases conceptuales del nacionalismo petrolero latinoamericano, Huergo criticó

la acción de los «buitres norteamericanos» en la industria petrolera mexicana, para luego denunciar la complicidad de las elites locales en los intentos de los grandes *trusts* para apropiarse en forma indebida de los enormes recursos petroleros de la región.

Los elementos centrales de la visión del Informe Huergo en torno del petróleo latinoamericano, fundamentalmente la idea de que solo la intervención directa del Estado puede oponerse a la acción depredadora de las grandes multinacionales y asegurar una explotación racional con una justa distribución de la renta, se extendieron a lo largo del tiempo y reaparecieron en la región en forma recurrente. En 1938, cuando el presidente Lázaro Cárdenas resolvió nacionalizar el petróleo mexicano y crear Pemex. En los años 70, cuando el gobierno de Carlos Andrés Pérez decidió tomar el control de la industria petrolera venezolana y crear Petróleos de Venezuela (PDVSA). En Bolivia, tanto en los años 30, cuando se creó Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB) y se nacionalizaron los pozos de la Standard Oil, como 70 años después, cuando el presidente Evo Morales recuperó parcialmente el control estatal del sector. Aún hoy, cien años más tarde, uno puede advertir en el debate

3. Para una descripción detallada del surgimiento de la industria petrolera argentina y de su desarrollo, v. N. Gadano: *Historia del petróleo en Argentina. 1907-1955: desde los inicios hasta la caída de Perón*, Edhasa, Buenos Aires, 2006.

asociado a la expropiación argentina los mismos elementos del memorando de Huergo. El imperialismo norteamericano ha sido reemplazado por el español, y donde antes decía «Standard Oil» hoy dice «Repsol», pero el argumento es el mismo: el Estado aparece como incapaz para regular y controlar adecuadamente la acción de las empresas petroleras privadas internacionales en su propio territorio, y la única forma de evitar la depredación de nuestros recursos es tomando el control directo de la exploración y la producción⁴.

La historia de YPF, empresa creada en 1907, expuesta a un enorme proceso de deterioro durante la segunda mitad del siglo, privatizada en los años 90 y reestatizada en 2012, es un ejemplo de las vicisitudes que ha padecido una organización sometida a la alta volatilidad de la política energética local. En la primera mitad del siglo XX, YPF creció y llegó a conquistar el liderazgo en el pujante mercado petrolero argentino. En los años 20, durante la presidencia de Marcelo T. de Alvear, la exitosa gestión del entonces coronel Enrique Mosconi permitió una gran expansión de YPF, no solo en el nivel territorial (a los yacimientos de Comodoro Rivadavia se sumó la explotación en la provincia del Neuquén, Salta y Mendoza), sino también en un sorprendente proceso de integración vertical, cuyo hito fundamental fue la construcción de una gran refinería en las cercanías de Buenos Aires. La industrialización del petróleo crudo le permitió a YPF competir de igual a igual con las grandes empresas comercializadoras internacionales (la Standard, a través de su marca WICO, y la Shell), en los segmentos de mayor rentabilidad de la industria. En esos años, YPF inició una fuerte disputa por el control de los yacimientos del norte del país con la Standard Oil of New Jersey (hoy Exxon), empresa que ya controlaba las reservas en los yacimientos vecinos del sur de Bolivia.

■ YPF en la primera mitad del siglo XX: una referencia para otros países de la región

En la década de 1930, YPF logró desplazar a la Standard y a la Shell, construyó nuevas refinerías y una extensa red de estaciones de servicios en todo el país, e incluso fue protagonista de un intenso proceso de desarrollo tecnológico cuyo epicentro fue un moderno laboratorio de investigaciones en la localidad de Florencio Varela, en Buenos Aires. La experiencia de YPF fue analizada en detalle y considerada como referencia por funcionarios de otros países latinoamericanos que daban sus primeros pasos en la creación de empresas

4. Ver «Informe Mosconi» (2012), documento que denuncia la estrategia del grupo Repsol en YPF y justifica la expropiación, elaborado conjuntamente por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y el Ministerio de Economía y Finanzas de la República Argentina.

estatales. Uruguay creó la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (Ancap) en 1931 y recibió asistencia técnica de YPF para construir y operar la refinería de La Teja, en Montevideo. A su inauguración fue invitado Mosconi, quien señaló: «Ayer YPF y México; hoy Uruguay, mañana Brasil, Chile, Perú, Colombia y Venezuela levantarán similares o iguales organizaciones sobre las cuales descansará, majestuosa, la gran cúpula de la independencia integral de Sudamérica»⁵.

La empresa estatal boliviana creada en 1936 luego de la finalización de la guerra del Chaco (1932-1935) muestra desde su nombre, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), la importante influencia de la YPF argentina. En Chile, el descubrimiento de petróleo en Magallanes en diciembre de 1945 motivó a la organización estatal a cargo del emprendimiento a solicitar asistencia técnica a YPF. Cinco años después, Chile creó la Empresa Nacional de Petróleo (ENAP), que aún hoy juega un rol central en el mercado de hidrocarburos chileno. La experiencia de YPF

¿Cómo llegó esa promisoría YPF de la primera mitad del siglo, que era ejemplo para otras organizaciones estatales latinoamericanas, a ser privatizada y vendida a una multinacional española sin demasiados antecedentes en la industria? ■

llegó también a México y Brasil, de la mano de los viajes de Mosconi a esos países, en los que tomó contacto con importantes funcionarios que alentaban la creación de empresas estatales de petróleo.

Pero ¿cómo llegó esa promisoría YPF de la primera mitad del siglo, que era incluso ejemplo para otras organizaciones estatales latinoamericanas, a ser privatizada y luego vendida a una

multinacional española sin demasiados antecedentes en la industria petrolera mundial? ¿Por qué la sociedad argentina y su dirigencia consideraron conveniente retirar al Estado de la empresa y dejarla en manos de accionistas privados?

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, YPF sufrió un largo proceso de deterioro que se inició tras la Segunda Guerra Mundial y con el primer peronismo. En un marco negativo de fuerte inestabilidad económica, la empresa padeció los efectos de políticas de precios desfavorables, falta de recursos para la inversión, sobredimensionamiento de su estructura, excesivo poder sindical y una creciente

5. Discurso citado en el *Boletín de Informaciones Petroleras de YPF* N° 131, 7/1935.

corrupción. Durante la dictadura militar iniciada en 1976, YPF fue forzada a endeudarse en moneda extranjera para sostener una política cambiaria desequilibrada, y luego de las máximas devaluaciones que asolaron las economías latinoamericanas en los inicios de la década de 1980, culminó asfixiada por el peso de una deuda externa exorbitante. Hacia fines de los años 80, YPF estaba lejos de poder cumplir el mandato de asegurar a los argentinos el abastecimiento estable y eficiente de petróleo, gas y derivados. En ese marco, el Congreso aprobó en 1992 la privatización parcial de la empresa y algunos años después, la venta del total accionario y la entrega del control al grupo Repsol.

■ La estatización de YPF: ¿una tendencia regional?

Transcurridos poco más de diez años desde el ingreso de Repsol, el gobierno argentino produce un nuevo giro en la política petrolera y retoma el control de YPF. Para algunos, este giro podría interpretarse como una señal de un movimiento más amplio hacia un mayor control estatal en el mundo petrolero latinoamericano. YPF, como en los primeros años del siglo pasado, podría estar marcando un camino para los demás países petroleros del continente. Esta visión, sin embargo, no refleja la realidad actual de las industrias petroleras latinoamericanas –sumamente variadas en cuanto a su marco regulatorio y su desempeño reciente– ni tampoco el peso relativo de la economía argentina y de su sector petrolero en relación con la región, sumamente disminuido si lo comparamos con el existente en los albores del siglo xx.

Si miramos la historia reciente de América Latina, la expropiación de YPF, entendida como una clara reversión de la privatización de la empresa y las políticas implementadas en los años 90, puede asociarse al proceso experimentado en Bolivia, que culminó con el referéndum de 2004 y la nacionalización de los hidrocarburos llevada adelante en 2006 por Evo Morales, que recompuso el reparto de la renta de los hidrocarburos (principalmente del gas natural exportado a Brasil y Argentina) y recuperó el rol de YPF en el sector⁶.

No es casual que la «contrarreforma» argentina de 2012 esté emparentada con la experiencia boliviana de los años recientes. Se trata de los dos países que, desencantados con el pobre desempeño de sus antiguas empresas estatales, implementaron en los años 90 las reformas más profundas de la región en la industria de la energía y privatizaron sus empresas petroleras.

6. Ver Fernando Navajas: «Hydrocarbon Policy, Shocks and the Collective Imagination: What Went Wrong in Bolivia?» en *The Natural Resources Trap*, MIT Press, Cambridge, 2010.

■ El ejemplo de Brasil y Petrobras

No todos los países latinoamericanos siguieron la estrategia de privatización de Argentina y Bolivia en los 90. Algunos mantuvieron a su sector petrolero prácticamente impermeable a los vientos de reforma promercado (México preservó el estricto monopolio petrolero de Pemex), mientras que otros acompañaron la orientación de las reformas dirigidas a atraer capitales privados y mejorar el funcionamiento sectorial, pero fueron más cuidadosos y prudentes en su alcance y conservaron el control de sus empresas estatales. Brasil constituye un buen ejemplo de este comportamiento. Mientras sus vecinos del sur privatizaban las empresas estatales, Brasil reformó Petrobras y la convirtió en una sociedad anónima que cotiza en las principales bolsas del mundo, vendiendo parte de su capital a accionistas individuales, pero manteniendo el control estatal de la firma. Esa decisión, junto con una reforma que permitió el ingreso de capitales privados en el *upstream* brasileño, provocó un fuerte crecimiento sectorial, que contrasta con los números negativos de la experiencia argentina reciente. Mientras que en 1994 Brasil registraba niveles de producción de crudo idénticos a los argentinos, en 2012 la producción brasileña de crudo casi los cuadruplica. Petrobras, que a fines de los 90 tenía una capitalización de mercado similar a la de YPF, hoy vale 140.000 millones de dólares y es líder mundial en exploración y explotación en aguas profundas, mientras que el valor de YPF en bolsa no supera los 5.000 millones de dólares.

El ejemplo brasileño en materia de hidrocarburos, que combina una importante presencia estatal con políticas orientadas a atraer también las inversiones privadas, se observa también en otros países latinoamericanos con reservas y producción de hidrocarburos, como Colombia y Perú. Son justamente esos países los que han aprovechado mejor el escenario de altos precios de la energía de los últimos años y exhiben importantes incrementos de la producción (37% Brasil, 42% Colombia y 60% Perú entre los años 2003 y 2010), mientras que en el mismo periodo, la producción argentina de crudo cayó 19% y la de México y Venezuela, los dos países con mayor control estatal en la industria, se redujeron 22% y 15%, respectivamente.

La misma expropiación de YPF muestra matices que indican que Argentina, más que marcar una tendencia, también toma a Brasil y Petrobras como una referencia y un modelo a seguir. Si bien el Estado argentino ha recuperado el control de YPF adueñándose de 51% de las acciones, se ha decidido mantener el 49% restante en manos privadas, y las acciones continúan cotizando en

la bolsa de Buenos Aires y en el New York Stock Exchange. Lejos del tradicional enfoque orientado al monopolio estatal en la industria, la conducción de YPF viene realizando ingentes esfuerzos para atraer inversores privados que participen de la explotación de los recursos no convencionales del subsuelo argentino. También en Bolivia, luego del *shock* producido con la nacionalización parcial y la renegociación de los contratos, YPFB convive con importantes empresas internacionales que operan los campos bolivianos, entre las que se destaca, justamente, la estatal brasileña, e incluso lo hace la española Repsol⁷.

En definitiva, la expropiación de YPF parece más una decisión vinculada al pasado –una reacción a las decisiones de privatización de la década anterior– que al futuro, y en ese marco, no debería ser interpretada como reflejo de una tendencia que pueda ser replicada en otros países de la región, que siguieron caminos diferentes en el pasado reciente.

Así como en las primeras décadas del siglo xx Argentina e YPF pudieron ser una referencia para otros países que buscaban desarrollar sus empresas estatales de energía, en la actualidad ese lugar estaría siendo ocupado por Brasil –hoy, por lejos, la principal economía de la región– y por Petrobras, en un modelo mixto en el que la empresa estatal convive con empresas privadas, todas controladas por un regulador independiente (la Agencia Nacional del Petróleo). Los países que, como Argentina y Bolivia, avanzaron aún más en el proceso de apertura y privatización, parecen estar regresando a un esquema mixto, recuperando el control de la empresa estatal pero procurando mantener una fuerte presencia privada. Habrá que ver lo que sucede en países como México y Venezuela, los mayores productores/exportadores históricos de la región, que han preservado el rol de las grandes estatales, Pemex y PDVSA. En el caso mexicano, el más extremo en términos de monopolio estatal, la declinación productiva y la creciente inseguridad de las instalaciones parecen inclinar la balanza a favor de una reforma, que, de llevarse a cabo, podría tener a Brasil como un espejo donde mirarse. ☒

7. Petrobras opera los megacampos gasíferos de San Antonio y San Alberto y otros bloques en los departamentos de Tarija y Chuquisaca. Gran parte de la producción gasífera boliviana se exporta a Brasil y Argentina.