

POLÍTICAS ESTATALES HIDROCARBURÍFERAS EN NEUQUÉN: DESDE EL NEOLIBERALISMO AL NEO-EXTRACTIVISMO¹

Riffo, Lorena Natalia – Torres, Cinthya Rayen
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales – Universidad Nacional del Comahue
lorenariffo@gmail.com – cinntorres@gmail.com

Introducción

La extracción de hidrocarburos ha sido constitutiva de la sociedad neuquina, ya que el hallazgo de petróleo en la provincia data de 1918, es decir, cuando ésta era aún territorio nacional. Por ello, las transformaciones ocurridas en las políticas públicas de las últimas dos décadas han impactado social, cultural, ambiental y económicamente en este territorio.

En el presente trabajo, analizamos comparativamente dos momentos claves de estas políticas que tuvieron un correlato en la modificación en el modo de concebir los bienes hidrocarburíferos: de recursos estratégicos a *commodities*². Así, estudiamos la Ley de Federalización de Hidrocarburos N° 24.145, sancionada el 24 de septiembre de 1992; en comparación con la Ley Nacional de Soberanía Hidrocarburífera N° 26.741, sancionada el 03 de mayo de 2012. Mientras que la primera privatizó YPF; la segunda recuperó para el Estado el 51% de las acciones de la empresa que tenía la compañía española Repsol y habilitó nuevas formas de ampliar las reservas y de extender las fronteras hidrocarburíferas.

Para esto, en primer lugar, damos cuenta del marco teórico-metodológico que estructura esta investigación. En segundo término, describimos el contexto histórico en el que se enmarcó cada una de las leyes en estudio. En tercer lugar, analizamos las dos políticas públicas comparándolas en base a tres ejes: el rol de la empresa; la relación entre la Nación y las provincias; y, el vínculo entre los Estados (ya sea nacional o provinciales) con la empresa. Por último, realizamos reflexiones finales articulando los conceptos del marco teórico, el contexto descripto y las políticas estudiadas. De este modo, nos aproximamos a comprender la manera diferencial con la que el Estado ha elaborado políticas públicas y su rol en relación con las responsabilidades y las consecuencias sociales, ambientales y económicas de cada período histórico, en conjunto con la recuperación de la ligazón socio-histórica de ambos momentos.

Marco teórico-metodológico

Antonio Gramsci y Raymond Williams buscaron aportar a los análisis realizados por Karl Marx sobre el sistema capitalista y la relación que él estableció entre la base/estructura y la superestructura desde la categoría de hegemonía. En el caso de Gramsci, diferencia la dominación en función de si ésta es realizada por medio de la violencia o a través del consenso –aceptación más o menos voluntaria– de estos sectores subalternos. Al control de éstos por medio de lo simbólico, Gramsci lo llamó “hegemonía”. De esta forma, propuso herramientas conceptuales para comprender las formas históricas concretas en que se ejerce la dominación por parte de un grupo por sobre otro, y los mecanismos políticos y culturales que sustentan a esas formas; entendiendo que la construcción de hegemonía se produce cuando los grupos dominantes logran establecer sus intereses de forma tal que las clases dominadas los perciban como intereses comunes. Dentro de este proceso, buscaba analizar la dialéctica entre coerción y consenso y, al mismo tiempo, “superar las interpretaciones economicistas de la historia y la política al introducir de manera central el papel de la cultura dentro del análisis de la dominación” (Aguirre, citado por Szurmuk y McKee Irwin, comps., 2009: 122).

En este marco, la hegemonía forma parte de una de las estrategias de dominación simbólica del Estado y del capitalismo sobre la sociedad civil; y, para mantener sus privilegios, se nutre tanto del consenso como de la coerción en tanto que dos momentos que constituyen un mismo proceso.

El ejercicio “normal” de la hegemonía en el terreno que ya se ha vuelto clásico del régimen parlamentario, se caracteriza por la combinación de la fuerza y del consenso que se equilibran diversamente, sin que la fuerza domine demasiado al consenso, incluso tratando de obtener que la fuerza parezca apoyada en el consenso de la mayoría, expresado por los llamados órganos de la opinión pública –periódicos y asociaciones los cuales, por lo tanto, en ciertas situaciones, son multiplicados artificialmente (Gramsci, [1975] 1999: 81)³.

En otras palabras, como la hegemonía por consenso no se produce de modo pasivo, siempre es desafiada y resistida por los sectores subalternos; los sectores dominantes nunca dejan de tener a disposición la capacidad de conseguir esa hegemonía por coerción en caso de ser necesario. Según Gramsci, esto supone también “el consentimiento activo de los dominados” (Gramsci (1991) citado en Brand, 2005: 58), es decir, que este “consenso” implica la repetición de las prácticas dominantes. Raymond Williams (1980) introdujo el concepto caracterizándolo como “todo un cuerpo de prácticas y expectativas en relación con la totalidad de la vida. [...] es un sistema vivo de significados y valores (que otorga) un sentido de realidad para la mayoría de las gentes de la sociedad” (Williams en Portantiero, 2008: 119). Ya no se trata solamente del poder político directo, sino de una forma de ver el mundo. De esta manera, complejiza el proceso de producción de hegemonía –y de resistencia a la misma– desde la ampliación de los espacios en los que ésta puede desarrollarse que incluye, ahora, las prácticas y las experiencias cotidianas de los sectores dominantes y subalternos.

En otros términos, la hegemonía se presenta tanto para Gramsci como para Williams como un proceso, no un momento estático o un ente reificado, considerando el papel activo de los grupos subalternos en este proceso de dominación/resistencia; y, como una articulación entre formas económicas, jurídicas, políticas y las dinámicas de intercambio y conflictos culturales-ideológicas.

A pesar de que no debemos considerar a la hegemonía ni como reflejo de la economía, ni como una totalidad excluyente de otros sentidos posibles, es fundamental reconocer que esta dominación ideológica no puede afectar lo esencial del modelo económico.

El hecho de la hegemonía presupone indudablemente que se tomen en cuenta los intereses y las tendencias de los grupos sobre los cuales la hegemonía será ejercida, que se forme un cierto equilibrio de compromiso, esto es, que el grupo dirigente haga sacrificios de orden económico-corporativo, pero también es indudable que tales sacrificios y tal compromiso no pueden afectar a lo esencial, porque si la hegemonía es ético-política, no puede dejar de ser también económica, no puede dejar de tener su fundamento en la función decisiva que el grupo dirigente ejerce en el núcleo

decisiva de la actividad económica (Gramsci, [1975] 1999: 42).

Si partimos de esta interrelación existente entre lo hegemónico como dirección cultural e ideológica y la estructura económica, es fundamental caracterizar el actual modelo (neo)extractivista y (neo)desarrollista sobre el cual se sustenta el sistema capitalista en la actualidad en Argentina, para poder comprender la relevancia de estudiar las políticas públicas en materia de hidrocarburos y los impactos que tuvo en la provincia de Neuquén. En el marco de la división internacional del trabajo y principalmente luego de la crisis económica mundial iniciada en 1929; la economía Argentina se caracterizó por articular un modelo extractivista, basado en los antecedentes del modelo agroexportador de fines del siglo XIX y principios del siglo XX, y un modelo desarrollista asentado en la industria sustitutiva de importaciones, es decir, destinada al mercado interno.

El extractivismo está constituido por "aquellas actividades que remueven grandes volúmenes de recursos naturales⁴ que no son procesados (o que lo son limitadamente), sobre todo para la exportación" (Acosta, 2011: 2). Pese a que este modelo ha sido confirmado a lo largo de los sucesivos gobiernos neoliberales (democráticos o dictatoriales) y que, actualmente, es el estilo de desarrollo predominante en el país; podemos distinguir entre dos tipos de extractivismo según sea la intervención del Estado en éste. Por un lado, el "extractivismo clásico" (Gudynas, 2012) es caracterizado por el rol determinante de las empresas transnacionales, ya que las regulaciones y los controles realizados por el Estado son acotados (incluyendo regalías y tributos bajos). En este caso, la narrativa estructurante es que esta actividad al generar crecimiento económico, promueve "derrames" hacia el resto de la sociedad, distribuyendo las ganancias y propiciando un desarrollo socioeconómico equilibrado. Por otro lado, el "neoextractivismo progresista" se distingue porque el Estado juega un papel mucho más activo que en el anterior tipo, ya sea desde una participación directa (por ejemplo, por medio de empresas estatales) o indirecta (asistencias financieras, subsidios, apoyos en infraestructura, etc.) (Gudynas, 2012). Pese a esta clasificación, el autor reconoce las similitudes presentes entre ambos tipos de extractivismo:

El neoextractivismo va más allá de la propiedad de los recursos, sean estatales o no, ya que termina reproduciendo la estructura y las reglas de funcionamiento de los procesos productivos capitalistas, volcados a la competitividad, la eficiencia, la maximización de la renta y la externalización de los impactos sociales y ambientales (Gudynas, 2012: 132).

Asimismo, esta última modalidad conlleva grandes consecuencias territoriales ya que aumenta la fragmentación en el territorio, dado que hay espacios de explotación que se vinculan directamente con la globalización y, por el contrario, aquellas zonas que no se encuentran en áreas de explotación quedan fuera de los intereses del Estado. De este modo, hay fuertes impactos económicos, ambientales y sociales (anulación de circuitos productivos alternativos, desalojo de comunidades locales, pérdida de biodiversidad, entre otros efectos que persisten o se agravan) (Gudynas, 2012).

Además, la idea de desarrollismo predominante en el mundo en los años '50 se ha re-impulsado y re-significado desde este modelo (neo)extractivista. En aquel momento, en el marco de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), se intentaba planificar en pos del desarrollo, entendido como etapas lineales a seguir basadas en el modelo europeo y estadounidense. La teoría del desarrollo expresada desde la CEPAL no buscaba transformar el sistema capitalista vigente, pero

la contribución más importante -que sellaría el pensamiento de la CEPAL- consistió en cuestionar la vigencia de la teoría clásica del comercio internacional basada en el principio de las ventajas comparativas. (...) La perspectiva propuesta por

la CEPAL concluía en una visión que concebía al sistema económico mundial dividido estructuralmente entre un centro conformado por los países capitalistas desarrollados y una periferia integrada por los países no desarrollados o subdesarrollados. De esta manera, el desarrollo de estos últimos dejaba de ser una cuestión que podía ser resuelta simplemente por el mercado mundial para transformarse en un objetivo que exigía una creciente intervención estatal (Seoane, Taddei y Algranati, 2013: 261).

Sin embargo, este tipo de desarrollo estuvo lejos de las políticas adoptadas por los gobiernos entre los '70 y los '90. Lo que predominó fue la vinculación entre el modelo neoliberal y extractivista, profundizando el rol de exportador de materias primas de los países periféricos dentro de la geopolítica mundial. En el caso de Argentina, la dictadura militar de 1976 legitimó y avanzó en la implementación de políticas de saqueo de los bienes comunes, entregando a las empresas privadas tanto la capacidad de gestión de los recursos naturales como la facultad de control de los niveles de extracción. Esta situación fue agravada en la década del '90 con la aplicación a ultranza del capitalismo neoliberal, que profundizó las negociaciones entre Estado y capital, vinculadas a las actividades extractivas.

Luego de la crisis económica y política argentina, en 2001, los gobiernos, encargados de re-organizar la estructura estatal, han ido profundizando las políticas extractivistas con ciertas variaciones que son importantes destacar en base a la legitimación por consenso (Gramsci, [1975] 1999), que han construido. Mientras que, por un lado, las nuevas políticas económicas intentaron recomponer la burguesía industrial; por otro lado, también otorgaron ciertas concesiones sociales, tales como recomposiciones salariales y planes sociales con relativa voluntad redistributiva. Aunque la re-construcción de lo estatal pos 2001 fue realizada bajo el denominado modelo (neo)desarrollista (Katz, 2010), poco se ha recuperado de las enseñanzas dejadas por las discusiones cepalinas.

No se ha puesto en práctica ningún intento serio de redistribuir los ingresos y revertir el pavoroso crecimiento de la desigualdad social.

El gobierno argentino intentó resucitar el industrialismo con cierta protección arancelaria, aprovechando el escenario creado por el descalabro del 2001. Pero favoreció más a la cúpula del empresariado que al grueso de firmas (...)

El neodesarrollismo contemporáneo difiere, además, de su precedente por la ausencia de grandes proyectos de inversión pública y por la renuncia a introducir nacionalizaciones en los sectores claves de la economía⁵. (...) Han sustituido el modelo burgués nacional por esquemas de exportación y mayor asociación con el capital transnacional.

El ensayo neo-desarrollista no pudo revertir la desarticulación productiva y la enorme dependencia del equipamiento foráneo. Tampoco recompuso la baja competitividad de la industria y su alto nivel de extranjerización. Por esta razón ya muestra signos de agotamiento. El obstáculo más importante a su continuidad es la predilección que exhiben las clases dominantes por los elevados lucros que ofrece la primarización (Katz, 2010: 30-31).

Es cierto que esta re-primarización de la economía se da en un contexto de ciertas diferencias con el "extractivismo clásico", en términos de Gudynas (2012), como serían, por ejemplo, la intervención estatal en la regulación de la economía y de algunas empresas y el rentismo distribucionista. No obstante, estas nuevas políticas no se alejaron de aquellas tradicionales basadas en la consolidación del modelo agro-exportador.

Este nuevo extractivismo es parte de una ideología del desarrollo que se nutre de buena parte de las ideas de la Modernidad, y si bien sigue obsesionado con el progreso, se ha adaptado a las condiciones propias y diversas de América del Sur. Intenta liberarse de la herencia neoliberal, pero sin llegar a conformar conjuntos de propuestas alternativas nítidas (Gudynas, 2009: 222-223).

De esta manera se conforma un "Estado compensador", cuyo elemento clave son los equilibrios. Gudynas caracteriza a estos equilibrios como dinámicos, inestables y riesgosos, ya que "buena parte de los ingresos dependen de flujos de exportación de materias primas cuyo precio o demanda esos gobiernos no controlan" (2012: 139). Agrega que

Estas ideas de un bienestar anclado en la compensación económica gozan de buena salud y legitiman el estilo extractivista. Los apoyos tienen múltiples orígenes: unos provienen de los que defienden el llamado a la justicia social propia de la izquierda; otros son sectores conservadores y grupos empresariales que apuestan al crecimiento económico y las exportaciones. Una importante legitimidad adicional se obtiene desde algunos movimientos sociales, como sindicatos de los sectores minero o petrolero (como sucede en Argentina, Brasil, Bolivia y Venezuela) (Gudynas, 2012: 140).

En definitiva, la imagen que se defiende es la de un "capitalismo benévolo", es decir que los principales efectos negativos de este tipo de capitalismo pueden ser amortiguados, rectificadas y reparados desde ese mismo capitalismo (Gudynas, 2012).

A partir de estas caracterizaciones referidas a las variaciones que se producen en el marco del sistema capitalista global, y habida cuenta que, según se suceden las etapas, los/as investigadores/as enmarcados en el Análisis Crítico del Discurso (ACD) van reformulando el programa de investigación; este instrumento teórico-metodológico se presenta como una herramienta fundamental para estudiar la construcción del espacio público y las luchas de resistencia por este espacio (Fairclough en Martín Rojo y Whittaker, 1998), en tanto espacio de disputa en lo que a construcción de representaciones se refiere. Además, esta herramienta nos permite recuperar la noción de hegemonía -como proceso- que fue desarrollada al comienzo de este apartado. Así, la propuesta de Marc Angenot ([1989] 2010), en relación con el análisis de lo que conforma el discurso social en un época definida, cobra relevancia con respecto a la manifestación de lo hegemónico en cada contexto social, cultural y político.

La hegemonía que abordaremos es la que se establece en el discurso social, es decir, en la manera en que una sociedad dada se objetiva en textos, en escritos. (...) Sin duda, la hegemonía discursiva sólo es un elemento de una hegemonía cultural más abarcadora (Angenot, [1989] 2010: 29-30).

Es importante destacar que en una sociedad determinada no nos comunicamos -al menos no solamente- con un sencillo rol de hablantes, sino desde roles sociales (padres, hijos, docentes, amigos, funcionarios, políticos, periodistas) que no tienen las mismas posibilidades de enunciar, ni lo que enuncian tiene el mismo prestigio, por lo que los estímulos lingüísticos no tienen todos el mismo carácter (Raiter, 2010: 7). De este modo, se vuelve relevante el estudio de las normativas que regulan lo que está habilitado o no dentro de un territorio determinado, teniendo en cuenta el lugar trascendental del Estado (ya sea nacional o provincial) en la elaboración de estas políticas públicas. En síntesis, el análisis crítico del discurso (Van Dijk, 1994; Wodak y Meyer, 2003) nos permitirá indagar en las estrategias de legitimación del modelo económico vigente expresadas en ambas leyes.

Contexto histórico

Desde mediados de la década de 1940, bajo la primera presidencia de Perón, el Estado desempeñaba un rol importante en materia económica, cumpliendo un papel de planificador y promotor del desarrollo a través de la acción de las empresas públicas. Este modelo declinó a partir del agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones y la crisis de sobrecapacidad estructural de las economías centrales que comenzó a mediados de 1970.

En Argentina, esta situación culminó con la ruptura de las reglas democráticas en 1976 y el abandono definitivo en 1978 del modelo de crecimiento anterior. La implementación de políticas de apertura financiera y económica dio como resultado "una fuerte apreciación monetaria simultánea al inicio de un proceso especulativo que se constituyó en una verdadera alternativa a la producción como mecanismo de acumulación"⁶ (Kozulj, 2002: 13).

Estas políticas son antecedentes del auge del neoliberalismo en Argentina, con la presidencia de Carlos Menem en 1989. En este año se sancionaron la Ley de Reforma del Estado y la Ley de Emergencia Económica, que se caracterizaron por un alejamiento del Estado de la economía en su rol de productor, regulador de los mercados e impulsor de la actividad económica. Ambas normas permitieron que el gobierno se sobrepusiera a las limitaciones constitucionales y tomara medidas drásticas tales como legislar en materia impositiva⁷.

El programa de ajuste se caracterizó por la fuerte reducción del gasto público, la descentralización administrativa y el traslado de competencias (salud y educación) a los niveles provincial y municipal. También propició reformas orientadas a la desregulación y privatización que impactaron fuertemente en la calidad y alcance de los servicios (Svampa, 2005: 24). En definitiva, la consecuencia que trajo consigo este conjunto de reformas fue la transformación del rol del Estado en relación a la economía y la sociedad, que produjo un aumento de las desigualdades sociales.

En este contexto, la privatización de la empresa hidrocarburífera estatal argentina se realizó primero a través de la re-estructuración de YPF, entre 1989 y 1992. A partir del Decreto N° 2.778/90 denominado "Plan de Transformación Global", se transformó YPF Sociedad del Estado en YPF Sociedad Anónima permitiendo la venta de las acciones de la empresa⁸. Este decreto fue el anticipo de la Ley de Federalización de Hidrocarburos y Transformación Empresarial y Privatización del Capital de YPF Sociedad Anónima N° 24.145, sancionada el 24 de septiembre de 1992.

De este modo, la planificación estatal vigente desde el descubrimiento de los hidrocarburos, a principios del siglo XX, fue transformada en la depredación neoliberal⁹ que sin exploración agotó las reservas existentes en una década¹⁰ (Giuliani, 2013). Los hidrocarburos dejaron de ser estratégicos y perdieron sentido las concepciones conservacionistas que se habían desarrollado con la empresa estatal. La privatización se legitimó social y económicamente a partir de un diagnóstico realizado desde el gobierno nacional, que señalaba una serie de falencias: contratos petroleros con las empresas privadas desventajosos para YPF, excesiva centralización de la comercialización externa e interna por parte de la empresa estatal, sobredimensionamiento de la misma que la hacía ineficiente y existencia de un sistema de precios regulados y gravámenes desproporcionados (Kozulj, 2002).

En este marco, a mediados de la década del '90, estalló una crisis socio-económica de gran magnitud en la mayoría de las provincias petroleras. En el caso de Neuquén, los conflictos más profundos estuvieron ubicados en las localidades de Cutral Co y Plaza Huincul, ya que el modelo de vinculación sociocultural de YPF no era reemplazado por las empresas privadas y desaparecía su principal fuente laboral (Bonifacio, 2011). También a fines de la década de los '90 emergió un gran debate en torno a la ocupación de territorios indígenas por parte de las empresas y el Estado, sin cumplimiento de las normas internacionales de Consulta Previa, Libre e

Informada (CPLI) reconocida por la legislación nacional junto a denuncias públicas sobre las consecuencias ambientales sufridas en estas comunidades (Di Risio, Gavalda, Pérez Roig, Scandizzo, 2012).

Además de los conflictos sociales y ambientales, la des-regulación del sector hidrocarburífero en la década de los '90, el tratamiento de estos bienes como *commodities* y la extracción indiscriminada de este recurso dieron inicio también a la actual crisis energética nacional. En este sentido, para conseguir abastecer el consumo de gas en el mercado interno, el gobierno nacional debió acudir a la importación desde Bolivia (Kosulj, 2005).

Lejos de debatir sobre las consecuencias del extractivismo y del saqueo de fines del siglo XX y de poner en discusión la matriz energética basada principalmente en combustibles fósiles, en octubre de 2010 desde YPF S.A. se empiezan a hacer los primeros anuncios sobre el hallazgo de yacimientos de hidrocarburos no convencionales (Scandizzo, Di Risio y Pérez Roig, 2012). En el marco de los debates sobre la necesidad de equilibrar la balanza energética, el 03 de mayo de 2012, se sancionó la Ley Nº 26.741, conocida como Ley de Soberanía Hidrocarburífera, que estatizó el 51 por ciento de las acciones de Repsol. A continuación analizamos esta ley en comparación con la Ley de Federalización de Hidrocarburos de 1992.

Análisis comparativo entre la Ley Nº 24.145 y la Ley Nº 26.741

Modificaciones en el rol de la empresa YPF: 1992-2012

En estos veinte años, el lugar que cumple la empresa dentro del territorio nacional fue transformado notablemente. Este rol, en el artículo 6 de la Ley Nº 24.145, es construido de la siguiente manera:

Apruébase lo dispuesto por el Decreto Nº 2.778 del Poder Ejecutivo Nacional de fecha 31 de diciembre de 1990 que transformó a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Sociedad del Estado en YPF Sociedad Anónima (...) con la finalidad de que sea una empresa de hidrocarburos integrada, económica y financieramente equilibrada, rentable y con una estructura de capital abierto.

De este modo, en la ley de 1992, se refleja una perspectiva empresarial donde se destaca la constitución de una empresa privada que se establece desde lo económico y desde lo financiero. La importancia de los bienes hidrocarburíferos como estratégicos en la planificación estatal desaparece para dejar lugar a la consideración de estos bienes como mercancía en un mercado global (*commodities*); y que deben ser administrados por una empresa con la lógica netamente capitalista: compra y venta de bienes.

Se desestructuró el sentido estratégico con que se había considerado al petróleo en tanto política de desarrollo nacional desde la creación de YPF en 1922. A partir de 1990 se delineó un nuevo estatus del petróleo que deja de lado la noción de recurso estratégico para reconvertirse en una mercancía más entre todas las mercancías (Palermo, 2012: 127).

Además, la estructura de capital abierto refuerza esta concepción mercantilista, ya que implica que el capital privado y el estatal operen juntos y coticen en la bolsa de valores, habilitando que cualquier persona física o jurídica pueda comprar acciones, sin dar relevancia a objetivos públicos nacionales que trasciendan intereses exclusivamente financieros o económicos que varían en función de los valores internacionales de las acciones y de las mercancías.

No obstante, la Ley Nº 26.741 modifica este rol asignado a la empresa hidrocarburífera en los '90, a través de la expropiación del 51% del patrimonio de YPF S.A. y Repsol YPF Gas S.A. De esta forma, en su artículo 1 establece:

Declárase de interés público nacional y como objetivo prioritario de la República Argentina el logro del

autoabastecimiento de hidrocarburos, así como la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos, a fin de garantizar el desarrollo económico con equidad social, la creación de empleo, el incremento de la competitividad de los diversos sectores económicos y el crecimiento equitativo y sustentable de las provincias y regiones.

En este caso, por un lado, advertimos la intención del Estado nacional de apuntalar la concepción de los bienes hidrocarburíferos como estratégicos para el país. Para ello, declaran de interés público el logro del autoabastecimiento nacional de gas y petróleo. A pesar de esto, la idea de "logro" invisibiliza el contexto anterior en el que existía el autoabastecimiento y, luego, se pierde, porque el sustantivo no hace referencia en su significado a lo sucedido previamente. En otros términos, deshistoriza y abstrae este objetivo público nacional del marco social, político y económico que conduce a la necesidad estatal de importar hidrocarburos, especialmente, gas.

Por otro lado, en relación con el objetivo final de conseguir este "logro", aparece el "desarrollo económico" mediado por la noción de "equidad social". Sin embargo esta última mención es presentada como subsidiaria de la primera: "garantizar el desarrollo económico con equidad social". De la misma forma, los otros objetivos que son especificados en este artículo y que serían propiciados por el autoabastecimiento de hidrocarburos también están vinculados al crecimiento económico: creación de empleo, incremento de la competitividad y crecimiento equitativo y sustentable de las provincias y regiones. En este último caso, a pesar de que la visión de desarrollo está articulada con los conceptos equitativo y sustentable, estos adjetivos siguen estando enmarcados en perspectivas centradas en la racionalidad económica, que buscan conseguir licencias sociales desde estas posiciones".

A su vez, en el artículo 3 también podemos encontrar esta lógica, ya que entre los principios de la política hidrocarburífera señala: la promoción del empleo de los hidrocarburos y sus derivados como factor de desarrollo e incremento de la competitividad de los diversos sectores económicos y de las provincias y regiones; la maximización de las inversiones y de los recursos empleados para el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos en el corto, mediano y largo plazo, ya sea por medio de la explotación de hidrocarburos convencionales o no convencionales; la protección de los intereses de los consumidores relacionados con el precio, calidad y disponibilidad de los derivados de hidrocarburos; y la obtención de saldos de hidrocarburos exportables para el mejoramiento de la balanza de pagos, garantizando la explotación racional de los recursos y la sustentabilidad de su explotación para el aprovechamiento de las generaciones futuras.

En la mayoría de estos principios, los hidrocarburos se relacionan con el desarrollo, el incremento de competitividad, la atracción de inversiones y la exportación de saldos de hidrocarburos. Todas estas nociones, además, se vinculan con una perspectiva mercantilista de los recursos. Cabe destacar que siguen apareciendo algunas características destinadas a lograr licencias sociales como es el caso de las concepciones de explotación racional y sustentable; el resguardo del bien para generaciones futuras; y la protección de los intereses de los consumidores en vistas a que puedan disponer del recurso a buen precio y calidad.

En resumen, mientras la normativa de 1992 des-estructura la política pública hidrocarburífera que entendía este bien como estratégico para el desarrollo del país y los convierte en *commodities*, la Ley de Soberanía Hidrocarburífera retoma la noción de bien estratégico desde el texto normativo, pero sin hacer una alusión al contexto histórico que habilitó la pérdida de autoabastecimiento. Asimismo, en este último caso, siguen prevaleciendo en la regulación la dimensión económica por sobre la socio-ambiental.

De la federalización a la soberanía hidrocarburífera

En la Ley de Federalización de Hidrocarburos se inicia un proceso de provincialización de los recursos hidrocarburíferos. En el Artículo 1 queda establecido: "Transfiérese el dominio público de los yacimientos de hidrocarburos del Estado Nacional a las Provincias en cuyos territorios se encuentren". Además, en el artículo 5 crea una Comisión de Provincialización de los Hidrocarburos¹²:

El Poder Ejecutivo Nacional constituirá dentro de los Treinta (30) días de promulgada esta ley, una que estará integrada por Cuatro (4) representantes del Poder Legislativo Nacional, en forma igualitaria para ambas Cámaras, por Dos (2) representantes designados por las Provincias productoras de hidrocarburos y por Cuatro (4) miembros que designará el Poder Ejecutivo Nacional, la que tendrá a su cargo redactar un proyecto de ley que, exclusivamente, contenga las modificaciones que permitan ordenar, adaptar y perfeccionar el régimen de la Ley Nº 17.319¹³ con relación a las disposiciones del presente Título.

Antes que esta Comisión de Provincialización se conforme y redacte el proyecto de ley asignado, el artículo 2 de la ley previó que

las Provincias en cuyos territorios se encuentren [áreas hidrocarburíferas], tendrán participación necesaria en: a) la determinación del porcentaje de las regalías que, dentro de lo establecido por la legislación vigente, corresponda fijar; y b) el análisis y evaluación de las ofertas que se formulen y en la adjudicación que se efectúe.

Es decir, que incluso anteriormente a la concreción del régimen provincializado de hidrocarburos, la Ley ya le otorgaba un rol central a las provincias en relación con las regalías y con la concesión de áreas de explotación.

La relación entre la Nación y las provincias queda establecida por las nociones de federalización y provincialización que son utilizadas como sinónimos en toda la normativa y están orientadas a otorgarles una centralidad mayor a las provincias en la política hidrocarburífera nacional. De esta manera, se le concede potestad a las provincias con respecto a la propiedad de los recursos del subsuelo, a la determinación de regalías y a la toma de decisiones en general en esta materia. Al mismo tiempo que esto sucede, el Estado Nacional cede la capacidad de concebir al recurso hidrocarburífero como estratégico en un plan de desarrollo integral, sin que este rol pueda ser suplantado por las provincias, debido a su fragmentación política y territorial y a las necesidades económicas coyunturales que las condiciona a proyectarse en el corto plazo para resolver las cuestiones inmediatas que las afectan.

Contrariamente, la Ley Nº 26.741 recupera la centralización del Estado Nacional en política hidrocarburífera, siendo el Poder Ejecutivo su representante. Así, lo expresa en el artículo 2: "El Poder Ejecutivo Nacional, en su calidad de autoridad a cargo de la fijación de la política en la materia, arbitrará las medidas conducentes al cumplimiento de los fines de la presente". A su vez, estructura esto a partir de la idea de Soberanía Hidrocarburífera de la República Argentina y crea el Consejo Federal de Hidrocarburos en el que la Nación ocupa un lugar central:

ARTICULO 4º — Créase el Consejo Federal de Hidrocarburos, el que se integrará con la participación de:
a) El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Industria, a través de sus respectivos titulares;
b) Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través de los representantes que cada una de ellas designen.

En síntesis, en ambas leyes visualizamos un cambio fundamental sobre la planificación en hidrocarburos. Mientras la Ley de Federalización se desprende de todas las responsabilidades que hasta 1992 le habían competido al Estado Nacional en materia hidrocarburífera y en la planificación estratégica en torno a este bien; la ley de 2012 retoma al Estado Nacional como actor central en la planificación de la política hidrocarburífera. En otros términos, luego del proceso de saqueo protagonizado en las últimas dos décadas por las empresas transnacionales, en connivencia con los gobiernos nacionales y provinciales, y debido a la necesidad de importar gas que ocasionaba un desequilibrio económico y financiero, el Estado Nacional sin cuestionar este marco regulatorio, elabora uno nuevo y expropia el 51% de las acciones de YPF S.A. y Repsol YPF Gas S.A., con el fin de garantizar el autoabastecimiento nacional de hidrocarburos.

La relación entre el Estado y la empresa YPF

Si analizamos el vínculo entre el Estado nacional y la empresa hidrocarburífera, la Ley de Federalización de Hidrocarburos separa al primero no sólo del rol de administrador y gestor de YPF S.A sino también del control público ejercido hasta el momento. En el artículo 6 afirma:

Mientras la participación del Estado Nacional y de las Provincias en el capital social de YPF Sociedad Anónima sea mayoritaria, no le será aplicable a esta empresa legislación o normativa administrativa alguna, dictada o a dictarse, que reglamente la administración, gestión y control de las empresas en las que el Estado Nacional tenga participación.

De esta manera, cuando hace referencia al proceso de transición ("Mientras la participación del Estado Nacional y de las Provincias en el capital social de YPF Sociedad Anónima sea mayoritaria") referido a la privatización de las acciones de la compañía, aclara que no se regulará en función de las normas y legislaciones concernientes a las empresas estatales.

En el caso de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera, el capítulo III es denominado "De la Continuidad Jurídica y la Gestión de YPF S.A." y establece:

ARTICULO 15. — Para el desarrollo de su actividad, YPF Sociedad Anónima y Repsol YPF GAS S.A., continuarán operando como sociedades anónimas abiertas, (...) no siéndoles aplicables legislación o normativa administrativa alguna que reglamente la administración, gestión y control de las empresas o entidades en las que el Estado nacional o los Estados provinciales tengan participación.

Así, queda evidenciado el vínculo entre la Ley que privatizó YPF y la Ley que expropió para el Estado el 51 por ciento de las acciones a Repsol, en relación a la inexistencia de controles públicos a la empresa ni en lo referido a la administración ni a la gestión de la misma. Esta lógica operativa de empresa privada, también se complementa con el artículo 17 de la Ley Nº 26.741 que señala:

A fin de cumplir con su objeto y los fines de la presente, YPF Sociedad Anónima acudirá a fuentes de financiamiento externas e internas y a la concertación de asociaciones estratégicas, joint ventures, uniones transitorias de empresas y todo tipo de acuerdos de asociación y colaboración empresaria con otras empresas públicas, privadas o mixtas, nacionales o extranjeras.

De este modo, la ley habilita a la compañía a hacer acuerdos con cualquier tipo de empresa para lograr los objetivos referidos a la Soberanía Hidrocarburífera. El Estado queda condicionado para establecer los controles que permitirían cumplir con cuestiones trascendentales y no económicas de la normativa.

En síntesis, aunque se registran diferencias en los dos primeros ejes analizados (el rol de la empresa y la relación entre la Nación y las Provincias); en este caso, hay una continuidad en ambas regulaciones, ya que permite el libre accionar de la empresa YPF S.A. ya sea para establecer alianzas empresariales como para no tener que rendir cuentas al Estado de la gestión administrativa que se realiza.

Conclusión

Al realizar un análisis comparativo de las normativas de privatización (1992) y expropiación (2012) de la empresa YPF S.A, logramos diferenciar las continuidades y rupturas existentes entre ambas legislaciones.

Por una parte, en relación con las transformaciones que registramos, una de las más relevantes es la recuperación del rol planificador del Estado Nacional en la Ley de Soberanía Hidrocarburífera, a partir de la creación de la "Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas" y del "Consejo Federal de Hidrocarburos", que nuclea a las provincias con miembros del Poder Ejecutivo Nacional. Además, los hidrocarburos vuelven a percibirse como recurso estratégico en vistas a lograr el autoabastecimiento de hidrocarburos, pero la dimensión económica continúa primando por sobre la socio-ambiental. Asimismo, esta noción de bien estratégico que se visualiza en el texto de la ley, sigue estando relacionada a la posibilidad de exportación y a las inversiones que puede atraer. A lo largo del texto normativo no se hace referencia concreta al contexto histórico que habilitó la pérdida de autoabastecimiento, a un cuestionamiento al rol ocupado por el Estado en las décadas anteriores, ni a una necesaria diversificación de la matriz energética que actualmente se basa mayoritariamente en recursos no renovables.

Por otra parte, entre las continuidades que observamos, se encuentra la persistencia de la concepción de la política hidrocarburífera basada en crecimiento y desarrollo económico sin tener en cuenta los aspectos socio-ambientales. Del mismo modo, la falta de capacidad de control de la empresa YPF S.A. por parte del Estado es una regularidad preocupante entre ambas legislaciones, ya que fue una de las causantes de la desinversión de Repsol que ocasionó la pérdida de soberanía. Es decir que, a pesar de las modificaciones entre el rol de la empresa, la nuevas formas de comprender a los bienes hidrocarburíferos, la relación Estado Nacional-Estados provinciales; no hay una transformación sustancial de la política hidrocarburífera neoliberal. Otro ejemplo de ello es que la Ley de Soberanía Hidrocarburífera hace referencia a la protección de intereses de las generaciones futuras referidas al uso y resguardo de este bien, partiendo de una explotación racional y sustentable. Sin embargo, no tiene en cuenta las condiciones socioambientales en la que esa población futura tendrá que desarrollarse, luego de aplicarse técnicas experimentales de extracción de hidrocarburos no convencionales, que han resultado muy nocivas en otros lugares del mundo.

En resumen, notamos una deshistorización y descontextualización de la explotación hidrocarburífera en ambas normas que contribuyen a un desprendimiento de las responsabilidades estatales en las consecuencias sociales, ambientales y económicas del proceso privatizador y de la actual búsqueda de soberanía hidrocarburífera. Además, advertimos que desde la Ley N° 26.741, por medio de categorías vinculadas a lo social y a la protección de intereses comunitarios, se pretende recuperar el viejo imaginario de YPF S.E. para sustentar el avance de la explotación hidrocarburífera no convencional y el rol del Estado como interventor, regulador y civilizador, sin miramientos sociales, culturales ni ambientales. De esta manera, desde el Estado se mantiene, consolida y profundiza el proceso hegemónico vinculado a la primarización de la economía y a un proto-desarrollismo que busca obtener ganancias rápidas, desarticulando la posibilidad de crear un proceso industrial real y posible de ser sostenido en el tiempo. Para ello, utiliza, entre sus principales estrategias, ciertas

concesiones sociales, como planes destinados a sostener el consumo y/o a apoyar modelos económicos desprotegidos en el marco del capitalismo, como es el caso de las cooperativas o PyMEs. Sin embargo, esta separación con el orden neoliberal es parcial y meramente discursiva y no implica grandes transformaciones. Por el contrario, desde el análisis de las dos leyes, advertimos la continuidad práctica esencial en materia hidrocarburífera y en la estructura de la empresa re-nacionalizada, que se seguirá rigiendo solamente por las leyes del mercado capitalista.

Fuentes

1. Ley N° 24.145. Federalización de Hidrocarburos. Transformación Empresarial y Privatización. Disposiciones Complementarias. Sancionada el 24 de septiembre de 1992. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=543>
2. Ley N° 26.741. Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Autoabastecimiento de Hidrocarburos. Sancionada el 03 de mayo de 2012. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=196894>.

Bibliografía

- ACOSTA, Alberto. (2011). "Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición". Disponible en: <http://lalineadefuego.info/2011/12/23/extractivismo-y-neoextractivismo-dos-caras-de-la-misma-maldicion-por-alberto-acosta/>
- AGUIRRE, Carlos (2009). "Hegemonía", pp. 124-130. En Szurmuk, Mónica y Mckee Irwin, Robert (Comps.). En Diccionario de Estudios Culturales Latinoamericanos. Siglo XXI: Instituto Mora. México.
- ANGENOT, Marc. (1989) (2010). *El discurso social. Los límites de lo pensable y lo decible*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- BONIFACIO, José Luis. (2011). *Protesta y organización. Los trabajadores desocupados en la provincia de Neuquén*. Buenos Aires: Editorial El Colectivo.
- BRAND, Ulrich (2005). "Hegemonía y espacios para la resistencia". Revista La Jirafilla, Tomo I, N° 3. La Habana.
- DI RISIO, Diego; GAVALDÀ, Marc; PERÉZ ROIG, Diego; SCANDIZZO, Hernán. (2012). *Zonas de sacrificio. Impactos de la industria hidrocarburífera en Salta y Norpatagonia*. Buenos Aires: América Libre.
- GIULIANI, Adriana. (2013). *Gas y petróleo en la economía de Neuquén*. Neuquén-Educo-Universidad Nacional del Comahue.
- GRAMSCI, Antonio. [1975] (1999). *Cuadernos de la cárcel. Edición crítica del Instituto Gramsci a cargo de Valentino Giarratana. Tomo 5*. Ediciones Era: México.
- GUDYNAS, Eduardo. (2009). "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual". En AA.VV. (2009). *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP) y Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES). pp. 187-225. Disponible en: <http://www.gudynas.com/publicaciones/GudynasNuevoExtractivismo10Tesis09x2.pdf>
- (2012). "Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano". Revista Nueva Sociedad, N° 237, enero-febrero 2012.
- KATZ, Claudio. (2010). "Capítulo III: Variedad de políticas económicas". En Katz, C. (2010). *Ensayos críticos N° 5: Elementos para una lectura crítica de América Latina*. Bogotá: Espacio crítico-Centro de estudios. pp: 23-37. Disponible en:

<http://www.espaciocritico.com/sites/all/files/libros/ecrt/en/sayoscriticosno5.pdf>

- KOZULJ, Roberto. (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". Santiago de Chile: United Nations Publications, Cepal-Eclac.
- (2005). *Crisis de la industria del gas natural en Argentina (Vol. 88)*. Santiago de Chile: United Nations Publications, Cepal-Eclac.
- MARTÍN ROJO, Luisa y WHITTAKER, Rachel (eds). (1998). *Poder decir o El poder de las discursos*. Madrid: Editorial Arrecife Producciones.
- PALERMO, Hernán (2012). "Cadenas de oro negro en el esplendor y ocaso de YPF". Editorial Antropofagia, Buenos Aires.
- PORTANTIERO, Juan Carlos. (2008). "Hegemonía". En ALTAMIRANO, Carlos. (comp.) (2008). *Términos críticos de sociología de la cultura*. Buenos Aires: Editorial Paidós. pp. 115-119.
- RAITER, Alejandro. (2010). "Representaciones sociales". Enero de 2010. Disponible en: <http://www.filo.uba.ar/contenidos/carreras/letras/catedras/sociolingustica/sitio/sitio/docs/Nuevo%20representaciones%20sociales.pdf>
- SCANDIZZO, Hernán, DI RISIO, Diego y PÉREZ ROIG, Diego. (2012). *Fractura expuesta Nº1: Hidrocarburos no convencionales en Argentina*. Buenos Aires: Ediciones del Jinete Insomne. Marzo 2012.
- SEDANE, José, TADDEI, Emilio y ALGRANATI, Clara. (2013). *Extractivismo, despojo y crisis climática. Desafíos para los movimientos sociales y los proyectos emancipatorios de Nuestra América*. Buenos Aires: Herramienta ediciones y Editorial El colectivo.
- SVAMPA, Maristella (2005). "La Sociedad Excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo". Cap. 1, 2 y 3. Taurus, Buenos Aires.
- VAN DIJK, Teun. (1994). "Análisis crítico del discurso". Cátedra UNESCO, 13 de enero de 1994.
- WILLIAMS, Raymond. (1980). *Marxismo y Literatura*. Barcelona: Ed. Península.
- WODAK, Ruth y MEYER, Michael. (2003). *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona: Ed. Gedisa.

⁶ Esto puede notarse con la Reforma del Sistema Financiero (1977), a través de la cual se aplica un nuevo modelo de acumulación económica caracterizado por la apertura del mercado de bienes y capitales, y el establecimiento de un régimen cambiario que impuso un esquema devaluatorio decreciente.

⁷ Con la asunción de Domingo Cavallo como Ministro de Economía en 1991, se refinancian los intereses de la deuda externa y, a través de la apertura de la economía, la Reforma del Estado y la Ley de Convertibilidad se radican nuevos capitales. De esta forma, los organismos económicos internacionales comienzan a tener un rol protagónico dentro de la economía doméstica y buscan imponer los lineamientos establecidos dentro de lo que se conoce como el "Consenso de Washington".

⁸ En su artículo 1º establece: "Dispónese a partir del 1º de enero de 1991 la transformación de YACIMIENTOS PETROLIFEROS FISCALES SOCIEDAD DEL ESTADO en YPF SOCIEDAD ANONIMA, la que se regirá por la Ley N° 19.550. (...) Previo cumplimiento de la Ley 23.696, sus acciones serán ofrecidas en bolsas y mercados bursátiles y también en licitaciones. YPF SOCIEDAD ANONIMA iniciará, inmediatamente, los trámites a tales fines".

⁹ Cabe señalar que en el año 1993 el Estado nacional conservaba el 20% de las acciones y la acción de oro, y un 12% era propiedad de los Estados provinciales. El sector privado era propietario del 46% del accionariado, y estaba compuesto por bancos y fondos de inversión de diversos países. Pero hacia 1998, el sector privado poseía casi el 75% de las acciones, aunque el Estado mantenía la acción de oro.

¹⁰ "La extracción de petróleo y gas por parte de YPF durante la década de 1990 creció significativamente, así como la actividad exploratoria, aunque esta última a un ritmo menor. Por ese motivo el horizonte de reservas, que vincula el volumen de reservas con la extracción, disminuyó: para el petróleo, pasó de 14 años en 1988 a 10 años en 2001 y de 31 años a 17, en el caso del gas. Un aspecto a considerar es que el destino de estos crecientes volúmenes extraídos fue la exportación" (Mansilla y Perrone en Giuliani, 2013: 37-38).

¹¹ "La narrativa hegemónica capitalista halló en la categoría 'desarrollo sustentable' una forma de unificar este debate que se ampara en la posibilidad de combinar capitalismo y ambiente". Para más información, ver la ponencia realizada por Marcelo Loaiza, Diana Solana y Lorena Riffo -integrantes del equipo de investigación en el que se inscribe el presente trabajo-, en el marco de las *XVII Jornadas Nacionales de Investigadores en Comunicación*, titulada "Cinco Saltos, ciudad antifracking. Hegemonía y resistencias en disputa". Disponible en: http://www.redcomunicacion.org/memorias/p_jornadas_p.php?id=1623&idj=14.

¹² "Si bien la Comisión debía expedirse antes del 31 de diciembre de 1992, este capítulo no fue resuelto sino hasta la sanción de la denominada "Ley Corta" de diciembre de 2006" (Giuliani, 2013: 36). Es decir que el gobierno del presidente Néstor Kirchner culminó con este proceso de provincialización de los recursos del subsuelo.

¹³ Esta ley hacía referencia al "Nuevo Régimen de Hidrocarburos", sancionada en 1967.

¹ Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación "Hegemonía y resistencias en el norte de la Patagonia. Un análisis comunicacional de prácticas culturales y experiencias de subalternidad" (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales-Universidad Nacional del Comahue-Argentina).

² El término en inglés *commodities* significa mercancía y se utiliza para describir una clase de mercancías para el que existe una demanda, pero que se suministra sin diferenciación cualitativa a través de un mercado.

³ Pese a que esta no es la única acepción del concepto de hegemonía a lo largo de la obra del autor italiano, consideramos que es interesante tenerla en cuenta en función de la complejidad que le otorga al proceso de dominación.

⁴ A menudo se cree que el extractivismo atañe solamente a los recursos naturales no renovables, tal es el caso de los hidrocarburos y los minerales. No obstante, dadas las tendencias capitalistas de explotación intensiva de numerosos bienes comunes, actualmente muchos recursos renovables están siendo amenazados y perdiendo su capacidad de constante reposición, como por ejemplo la industria forestal y la pesca (Acosta, 2011)

⁵ A pesar que esto es analizado con mayor profundidad en el punto referente al análisis comparativo de las dos políticas públicas, es importante aclarar que la renacionalización del 51% de las acciones de Repsol en abril de 2012, no consiste en una nacionalización de la empresa sino en una Sociedad Anónima entre el Estado y otras empresas. Asimismo, esta política tampoco implicó un cambio sustancial en la gestión de los recursos hidrocarburíferos, ya que para la explotación de los primeros pozos de HNC en la formación geológica Vaca Muerta, en julio de 2013, se firmó un acuerdo con la estadounidense Chevron, reafirmando la dependencia del país del capital transnacional.