

## **La privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Efectos en áreas petroleras de provincias**

Orietta Favaro<sup>1</sup>

### **Recordando el accionar de YPF en la economía argentina**

Desde fines de siglo XIX, se llevó a cabo una política de aprovechamiento de los recursos mineros en nuestro país. Esa modalidad intervencionista del Estado se inscribe en el marco del accionar dinámico de un sector de la clase dominante y de la burocracia estatal; labor que adquiere mayor relieve si tenemos en cuenta que el Código de Minería en su artículo 9° (1887) prohibía a la instancia nacional (el Estado) intervenir en la explotación de recursos mineros.

En 1907, en el contexto de una intensa tarea de la Dirección de Minas, Geología e Hidróloga tanto en territorios nacionales<sup>2</sup> como en provincias, se descubrió petróleo en Comodoro Rivadavia (Territorio de Chubut). En forma inmediata, el presidente Figueroa Alcorta procedió a la reserva de los terrenos petrolíferos apelando a una ley de tierras debido a la inexistencia de legislación vinculada al nuevo recurso descubierto. A su vez, el presidente Roque Sáenz Peña tres años después, creó el organismo que se convierte en el antecedente de la petrolera fiscal: la Dirección General de Explotación del Petróleo, que colocó bajo la responsabilidad del ingeniero Luis A. Huergo<sup>3</sup>.

Con la llegada del radicalismo al gobierno, continuó la política de intervención estatal en la explotación de hidrocarburos; situación que se hizo evidente por un lado, en el intento del presidente Hipólito Yrigoyen de modificar la legislación vigente y, por otro, con la creación de la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), por decreto del poder ejecutivo del 3 de julio de 1922. La política del gobierno, si bien no descartaba la presencia del capital privado, tenía ideas diferentes frente al hidrocarburo, expresión de la nueva realidad social. En este sentido, la guerra mundial y sus consecuencias en lo que hace a las restricciones en el suministro de combustible, fundamentalmente de carbón, puso en evidencia el grado de dependencia del país en materia energética, pero además, influían las ideas de figuras y personajes, con presencia directa o indirecta en el aparato estatal, como es el caso de Enrique Hermitte y Alejandro Bunge, quien antes de la década del 1920, venía planteando la necesidad de introducir modificaciones a la política económica, observando ciertos límites al modelo agro exportador. Este clima de opinión trasuntó distintos ámbitos y son especialmente recogidas por algunos hombres de las Fuerzas Armadas -entre otros- Mosconi, Baldrich, Allarria, Fliess.

Con el presidente Marcelo T. de Alvear la política petrolera adquirió una mayor agresividad, traducida en el apoyo irrestricto a la empresa estatal y a su director, el Coronel Enrique Mosconi, que permitió formular una ideología de nacionalismo petrolero, enmarcada, entre otras cuestiones, en las experiencias dejadas por el conflicto mundial y al avance de los trusts frente a los cuales la producción fiscal estaba en desventaja. La idea de nacionalización del petróleo que se venía planteando desde la primera presidencia de Yrigoyen, retomada por Alvear, se amplió sustancialmente al finalizar ese gobierno con el intento de nacionalización y monopolio del petróleo de 1927.

Y.P.F. ofrecía, a criterio del radicalismo, además de la posibilidad de empleos, la oportunidad de generar nuevas actividades relacionadas a las distintas fases de la industria petrolera, asistencia médica, cooperativas, mutuales, gratificaciones, promociones, formación de técnicos, desarrollo de la investigación, etc. Pero el elemento central a la cuestión del petróleo estaba dado en el hecho que, en la medida que el recurso se identificaba con la Nación, el radicalismo encontraba un elemento de fundamental importancia para aglutinar a sus heterogéneas bases sociales en el marco de la crisis del modelo económico; aunque, como es conocido, desembocó en el golpe de 1930, año en que regresan los 'conservadores', aggiornados con la nueva coyuntura económica<sup>4</sup>.

En este orden, el accionar de la empresa en provincias poseedoras del recurso, como Salta y Mendoza, provocó conflictos con sus respectivas burguesías, en la medida que la instancia nacional intervenía en esos espacios y reservaba-explotaba el petróleo. Conflicto que se manifestó por parte de las provincias como una resistencia al centralismo de Buenos Aires y en los debates en el congreso por el tema, la bandera que encabezó los discursos de diputados o senadores – a veces del propio radicalismo- fue la defensa del recurso en nombre del federalismo<sup>5</sup>. No sucedía lo mismo en los territorios nacionales donde había petróleo, Neuquén o Chubut, ya que aún no estaban conformadas sociedades o constituídas las clases que pudieran plantear conflicto por la intervención del Estado nacional; antes bien, serán espacios dependientes de la Nación los que proveerán por muchos tiempo, el petróleo para alimentar el proceso de industrialización, sin que fuese necesario aportar regalías, razón por la cual, entre otras, estuvieron setenta años en calidad de territorios sin ser convertidos en provincias<sup>6</sup>.

Si bien Mosconi es desplazado de la dirección de YPF luego del golpe del '30, no son eliminados los sectores *mosconitas* de la empresa ni los hombres de las Fuerzas Armadas vinculados al 'nacionalismo petrolero'. El organismo estatal había adquirido cierta independencia de los vaivenes de la política y permitió que, aún en el contexto de la redefinición de las relaciones internacionales a favor de Gran Bretaña, tanto Uriburu, pero especialmente Justo, continuaran con la política petrolera. Al respecto, es necesario señalar que por una parte, promovió a YPF a expensas de la Standard Oil (EE.UU) y, por otra, tranquilizaba a los inversores británicos con otras concesiones en la economía argentina. Decretó la organización de la empresa (Ley 11.668) conocida como Ley Orgánica de YPF, a través de la cual se reconocía a la

petrolera como el órgano del Estado nacional para la política de desarrollo del recurso. Asimismo, promovió la sanción de la primera legislación petrolera del país (Ley 12.161): Ley nacional del petróleo (1935), que mantuvo el régimen nacional o provincial de los yacimientos en el territorio argentino según donde se hallaran y establecía el porcentaje de regalías para las provincias (12% del producto bruto obtenido).

En los años de referencia, la empresa fiscal logró regular el mercado del combustible al unificar el precio de la nafta, instalar agencias y subagencias en todo el país llegando a las zonas más alejadas, - contribuyendo así a la ampliación del mercado interno-, colocar plantas de almacenaje, construir destilerías, establecer surtidores en la vía pública de los centros urbanos más importantes, como en Capital Federal. En síntesis, en los años 1930, la empresa se expandió en materia de exploración, explotación e industrialización del recurso; no obstante, estuvo fuertemente restringido su accionar en materia de comercialización del combustible, por la presencia, desde fines del siglo XIX del capital norteamericano en este rubro.

Asimismo, la incidencia del conflicto mundial (1939), condicionó la expansión de la compañía estatal, situación que continuó durante los primeros años del gobierno peronista, por la escasez de equipos de perforación (el más importante proveedor era Estados Unidos); todo esto, en el marco de las conflictivas relaciones político-diplomáticas de Perón con aquel país, que derivó en una importante crisis energética en el país. El desenvolvimiento del ISI (industrialización por sustitución de importaciones), aceleró las migraciones internas que se orientaron a los centros urbanos con el consiguiente aumento de consumo energético; la guerra redujo la disponibilidad de buques y aprovisionamiento de combustible, encareciendo tanto los precios como los fletes. Los países proveedores de equipos de perforación establecieron prioridades para la asignación de los mismos. La crisis se intentó resolver intensificando la explotación de petróleo nacional, básicamente a través del esfuerzo y la retracción de la capitalización de YPF.

Ahora bien, mientras hubo un contexto favorable que permitió continuar con la exportación de productos agropecuarios reasignando ingresos de divisas para la intensificación de la industrialización por sustitución de importaciones, Perón planteó una política que apuntaba a satisfacer a los 'grupos nacionalistas' en el marco del Plan Quinquenal. Sin embargo, YPF no pudo mantener el ritmo de una economía que necesitaba cada vez más fuentes energéticas, entre ellas, el petróleo, sin que el gobierno definiera una *clara política de capitalización de la empresa*. La 'imposibilidad' de adquirir material de perforación, la burocratización de la empresa, la exigencia -a pesar de todo- de mayores contribuciones como cánones mineros, regalías a las provincias, impuestos a las ventas e impuestos provinciales, la obligación de vender al Estado a precios reducidos, etc, obligaron a la petrolera a distraer fondos para convertirse en financiadora de otras reparticiones. Esto no sólo provocó la descapitalización de la compañía, sino también, emergió el déficit fiscal, situación que llevó al gobierno a retomar una idea que ya había planteado apenas asumió (1946): la incorporación de capital privado a YPF que derivara en la firma de contratos con la California Argentina de Petróleo (SOCAL),

subsidiaria de la Standard Oil, convenios duramente cuestionados por políticos del partido de gobierno y, en particular, por la oposición, encabezada por el entonces presidente del radicalismo, Arturo Frondizi.

Lo que sucedió con la empresa estatal en el período que media entre la caída del peronismo (1955) y el advenimiento de la democracia reciente (1983), merece una serie de consideraciones. En efecto, entre las medidas más importantes tomadas durante el gobierno de Frondizi estuvo la denominada "Batalla del petróleo"<sup>1</sup>. La repercusión de la medida era de tal magnitud que envolvió a los argentinos y los dividió respecto del tema en dos partes irreconciliables: detractores y panegeristas. Aunque la política petrolera adolecía de un problema de origen, en razón de que el ejecutivo no decidió implementar la previa aprobación de las cámaras ni de la discusión pública, en especial teniendo en cuenta que por el número de legisladores ucristas (Unión Cívica Radical Intransigente) la medida se tenía que aprobar; su accionar llama poderosamente la atención teniendo en cuenta los antecedentes nacionalistas al respecto de Frondizi (Recordar su *Petróleo y Política*, 1954). No obstante, a fines de 1958 se autorizó la nueva Ley de Hidrocarburos (N° 14.773) por la cual se modificó la Ley 12.161 y estableció el dominio nacional de estos combustibles, delegando la responsabilidad de las actividades petroleras y gasíferas en las dos empresas estatales: YPF y Gas del Estado. Asignó, de este modo, un papel protagónico a las empresas estatales y por otro, se firmaron contratos con empresas privadas, de hasta 40 años de plazo, que actuarían por cuenta y para YPF<sup>2</sup>. Las elecciones provinciales para gobernador de 1962 que legalizaron el partido peronista fue el detonante de la destitución de Frondizi por un golpe de estado. Después de un año de gobierno militar y excluido el peronismo nuevamente, en las elecciones de 1963 triunfó la UCRP (Unión Cívica Radical del Pueblo) con Arturo Illia, quien hizo del nacionalismo petrolero la piedra angular de su gobierno, anulando los contratos petroleros porque no estaban aprobados por el Congreso. Revolución Argentina de por medio, que modificó la situación legal de la exploración y explotación del petróleo pues se dio la legislación que aún, con modificaciones, rige en la actualidad (1966-72); recordemos que la política económica del gobierno militar de 1976, permitió, -entre otras cosas-, el endeudamiento externo de agentes privados, favorecidos por la conjunción de tasas de interés reales y costo negativo del mismo. La dictadura militar promovió al avance de un conjunto de grupos nacionales y extranjeros que diversificaron sus capitales en distintos rubros, especialmente en la actividad financiera; política que llevó a la transformación del aparato estatal en una herramienta funcional a la lógica de acumulación de esos sectores. Tendencia que con el advenimiento de la democracia, lejos de revertirse, se mantuvo vigente con un esquema de transferencias desde el sector público al privado.

---

<sup>1</sup> Tengamos en cuenta que la situación externa se caracterizó por los precios del petróleo debido a los altos fletes marítimos en las importaciones del recurso, como consecuencia de la crisis del Canal del Suez.

<sup>2</sup> Según coinciden algunos autores, el desarrollismo, necesitaba una inversión masiva de capitales en la economía nacional para reactivar la producción y compensar los efectos del plan de austeridad. Por ello, Frigerio viajó a EE.UU. en busca de capitales. Asimismo, el gobierno requirió -dado su base electoral- resultados concretos en el corto plazo para disipar la imagen de inoperancia, como así, no llevar a cabo las licitaciones pues ello insumía mucho tiempo.

Respecto de YPF, durante la "Revolución Argentina" pero muy especialmente en el denominado "Proceso de Reorganización Nacional", se la obligó a ceder a las compañías privadas, gratuitamente, yacimientos con reservas descubiertas y con todo el aparato productivo instalado y en funcionamiento, comprándoles luego a esas empresas el crudo mucho más caro de lo que le costaba a la compañía fiscal producirlo. De este modo, el gobierno democrático que se inició en 1983, recibió a la petrolera con un endeudamiento de 4.300 millones de dólares producto de haberla obligado a cubrir el déficit originado en las bajas tarifas, recurriendo a préstamos internacionales<sup>7</sup>.

Hasta 1989, la clave de la participación privada en el negocio petrolero pasaba por el riesgo minero; ésta fue la principal característica del Plan Houston que tenía como meta la ampliación del horizonte de las reservas mediante la concesión de áreas por licitación pública internacional para que el capital local y externo financiara la búsqueda de hidrocarburos.

Excepto en EE.UU, el Estado es el dueño de los recursos energéticos en muchos países, los explota por sí mismo o asociado a una empresa privada y, entre los países latinoamericanos sólo cinco de veintidós no tienen empresa petrolera estatal. Asimismo, los estados centrales para instrumentar su política energética y petrolera, crearon empresas con mayoría o fuerte participación estatal ( ENI, Italia) ó se organizan como la AIE (Internacional de Energía), para contrarrestar las acciones de la OPEP .

Con el advenimiento de la democracia (1983) y hasta el cambio de gobierno, se llevó a cabo una política exploratoria de singular importancia que permitió mejorar el horizonte de reservas de gas, reconversión de refinerías ypefianas, programa de sustitución de combustibles líquidos por gas natural; su consumo pasó a tener importancia en la matriz de utilización energética que obligaba a construir un gran gasoducto y ampliar otros. El sector privado participó como contratista a través del plan Comodoro Rivadavia - Houston en el que asumió el riesgo minero, aunque el grueso de las inversiones corría por parte de YPF. Con la llegada al gobierno de Menem (1989) y la denominada Reforma del Estado, se solicitó a Estenssoro que asumiera el control de YPF, quien luego de identificar los factores críticos para el éxito del emprendimiento, fijó condiciones, entre otras, la desregulación del sector, inmunidad de la interferencia política, nuevos convenios laborales y, obviamente, la privatización. La idea que predominaba era que nada funcionaba, que la empresa se encontraba 'inflada' con 50 mil empleados (de los cuales 15 mil eran temporarios) y que la acumulación de activos (escuelas, supermercados, cines, hospitales, aviones y la flota) no tenía sentido mantenerlos. Estenssoro puso en práctica el estilo de gerenciamiento estadounidense, aprovechando los recursos de Hughes, contactos establecidos en la industria privada, ingenieros y técnicos retirados de ésta y de YPF. La consultora Mc Kinsey & Company, contratada a tal efecto, recomendó achicar a YPF y vender las actividades marginales. En base a esas recomendaciones, Estenssoro propuso la privatización de la petrolera en etapas, revisando los convenios colectivos de trabajo con el poderoso SUPE, ya que a fines de 1990 consideraba que había

'excedentes' de empleados no calificados y se tomó la decisión de solicitar el 'retiro' de numerosos empleados ypefianos, hecho favorecido por el accionar del dirigente máximo del sindicato, amigo personal del presidente de la Nación. El costo se estimó en \$ 30.000 por empleado o cerca de \$ 1.200 millones desde 1991 a 1994, financiado con los ingresos de YPF. Se planteó a los empleados calificados, crear organizaciones para el control de operaciones y de subcontratación de servicios que se pagarían con los activos en cuotas descontadas de sus facturaciones a la empresa. Así, alrededor de 6000 empleados crearon cerca de 300 compañías con activos estimados en \$ 40 millones y se procedió a la venta de los activos sin empleados; de este modo, entre 1991 y 1992, se sacaron 7000 trabajadores.

Se vendieron los activos (áreas marginales, centrales y las cuencas, destilerías, oleoductos, etc, con lo que la empresa redujo su superficie de exploración en un 90%, sus reservas y producción en un 50% y disminuyó en más de 30.000 empleados. La mayor parte de los fondos originados por las privatizaciones fue a gastos corrientes, otra parte se destinó a financiar la reestructuración del sector público, por lo cual, la venta de petróleo entre 1990-1991 fue el principal aporte a la liquidez proveniente del programa de privatizaciones y permitió sostener la estabilización macroeconómica.

### **El impacto de la privatización en localidades petroleras**

En el caso de Plaza Huincul, en Neuquén, los efectos de la privatización de YPF, asentada en el área petrolera denominada Cutral Co - Plaza Huincul, a 100 km de la capital neuquina, provocó la emergencia de protestas en la sociedad neuquina. Un conflicto denominado localmente *la pueblada* o el "cutralcazo", mostró las novedosas formas de protesta y movilización, de sujetos sociales convertidos en los nuevos pobres que, con su accionar, sólo pretendían mantener sus puestos de trabajo.

En 1996 y 1997 (en el marco de una huelga de docentes) se produjeron las "puebladas" de Cutral Co y Plaza Huincul; contundentes y masivas en su apogeo, frágiles y desamparadas en el momento de las definiciones. Los vecinos de esas localidades petroleras reclamaban la instalación de una industria para escapar a la triste categoría de "pueblo fantasma". Se inició el conflicto con la ruptura por parte del gobernador Felipe Sapag, de relaciones con la empresa (canadiense) Agrium para la instalación de una planta de fertilizantes en esas localidades, luego de la privatización de YPF que provocó el despido de 5000 personas en localidades que suman 50.000 habitantes y se convirtió en el detonante de una situación de tensiones e incertidumbre que venía alimentando a esas ciudades. Los habitantes de las ciudades petroleras, abandonados por el Supe y por el Estado nacional, se aferraron a esa posibilidad; provocando una protesta sin precedentes en Neuquén que se inscribe en las nuevas formas sin partidos y sin dirigentes sindicales.

Eran sectores populares y medios, venidos a menos, luego de la privatización de YPF, que al quebrarse las utopías sociales y con el retiro del Estado como garante del desarrollo, planteaban un modelo de acción colectiva

por una situación vinculada al mercado de trabajo. El gobierno provincial entregó un yacimiento gasífero, conocido como El Mangrullo, pensado como la 'reparación histórica' a la deprimida economía de las localidades; además se atendió y atiende a los desocupados con diferentes tipos subsidios.

Poco tiempo después, pero también en 1997, se desencadenan conflictos y cortes de rutas similares a los de Neuquén en otras dos localidades petroleras: Tartagal y Mosconi (Salta); cortes que se extendieron a otras ciudades, instalándose en la escena nacional por la difusión en los medios de comunicación, obligando en casi todos los casos señalados a la intervención de la iglesia local. La experiencias de los obreros de esta área, contrariamente a los de Neuquén, los llevó a constituir una coordinadora de desocupados, en base a las organizaciones de cada localidad, hecho significativo pues durante casi una década se conformaron como un grupo con capacidad para presionar y obtener beneficios (coyunturales) de parte de los gobiernos locales. Esta es una de las diferencias centrales respecto de Neuquén, en la que luego de las puebladas, los actores y las acciones se "diluyeron", absorbidas por la política y los políticos locales. A su vez, en Comodoro Rivadavia (Chubut), los obreros plantearon oposición desde los inicios de la privatización, desde el Supe (esto no sucedió en las otras áreas), que asumió un rol de defensa de sus trabajadores, denunciando la política previa de YPF ("cursos de capacitación", "retiros voluntarios", etc). La falta de respaldo de la central del sindicato, en todas partes, permitió el avance y los resultados conocidos por la venta de la petrolera estatal<sup>8</sup>.

Las consecuencias sociales y económicas de la privatización fueron devastadoras en las áreas petroleras. La empresa que contaba con más de cincuenta mil empleados, en su "reestructuración", entre retiros voluntarios y despidos, pasó a 5.600 aproximadamente. Las bajas contabilizadas entre 1990-1997 en Salta fueron de 3.400, en Neuquén, de 4.246 y en Comodoro de 4.402<sup>9</sup>.

El proceso de privatización, desarticuló a empresas públicas que como YPF, aseguraban la sociabilización territorial en términos de contención de las dinámicas regionales. El desmembramiento de la empresa estatal, apoyada por los gobiernos provinciales, trajo como consecuencia la desestructuración de las áreas petroleras; expresado tanto en la reducción de personal como en la imposición de un sistema perverso de retiro voluntario, alterando el patrón de localización, ya que se produjeron migraciones hacia otras localidades, engrosando la marginalidad de los de por sí populosos barrios de las ciudades. Con el tiempo, en las áreas ex ypefinanas, se instalaron empresas privadas y/o prestadoras de servicios petroleros, generando una gama de actividades comerciales y de servicios, postergando las inversiones y diversificación productivas, tarea que venía realizando la ex petrolera fiscal. Pero sobre todo, desapareció la "comunidad ypefiana", la familia, los beneficios sociales y el bienestar de los trabajadores; es decir, el modelo de asistencia social que se organizaba en los yacimientos para todo el núcleo familiar que giraba en torno a YPF.

---

<sup>1</sup> Doctora en Historia. Docente e investigadora del Centro de Estudios de Estado, Política y Cultura, miembro de Clacso. Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina. Email: oriettafavaro@speedy.com.ar

<sup>2</sup> Los territorios nacionales fueron creados en 1884, en áreas fuera de los límites de las tradicionales catorce provincias argentinas. El mayor número estuvo en la Patagonia y fueron convertidos en nuevas provincias argentinas en 1955; durante todos esos años, sus habitantes no tuvieron derechos políticos.

<sup>3</sup> Orietta Favaro, "La explotación de petróleo en Argentina, 1880-1916", en *Siglo XIX. Cuadernos de Historia*, México, 1996, 15.

<sup>4</sup> Para mayor información, ver Orietta Favaro et al *Petróleo, Estado y Nación*, Bs.As., CEAL, 1991, 315.

<sup>5</sup> Sobre este tema, ver Orietta Favaro y Marta Morinelli, "La cuestión regional en la política argentina: conflictos y alianzas, 1880-1930", en Waldo Ansaldi, Alfredo Pucciarelli y José Villarruel (edit) *Argentina en la paz de dos guerras, 1914-1945*, Bs.As., Biblos, 1993.

<sup>6</sup> Orietta Favaro y Mario Arias Bucciarelli, "El lento y contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los territorios nacionales a la ciudadanía política. Un clivaje en los años '30", en *Entrepasados. Revista de Historia*, Bs.As., 1995, 9.

<sup>7</sup> Víctor Bravo, "¿Por qué privatizar YPF?", en *Realidad Económica*, Bs.As., IADE, 1992, 110, pp. 82-93.

<sup>8</sup> María Victoria von Storch, "El impacto social de la privatización de YPF en Comodoro Rivadavia", en *Estudios del Trabajo*, Bs.As., ASET, 2002, 24.

<sup>9</sup> Maristella Svampa y Sebastián Pereyra, *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Bs.As., Biblos, 2003, p. 107.