

Barrera, Mariano, Sabbatella, Ignacio y Serrani, Esteban, Historia de una privatización: cómo y por qué se perdió YPF, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2012 (112 págs.), ISBN 978-987-614-387-5.¹

Los mismos hechos se pueden informar de tantas formas posibles; todo depende de los objetivos y del grado de imparcialidad del analista con su objeto de estudio.

En “Historia de una privatización: cómo y por qué se perdió YPF”, los autores buscan, a través de una visión crítica de los hechos, explicar el contexto en el que ciertos argumentos económicos respaldaron la política pública específica que culminó con la privatización de la empresa más grande de la Argentina.

El lector debe ser consciente de que, argumentos de incluso naturaleza opuesta pueden ser aceptados por una misma sociedad que busca un fin superior para sí, como por ejemplo puede ser la mejora de la calidad de vida de su población. El fenómeno anterior se manifiesta muchas veces cuando grupos de presión nacionales o externos, destinados a la maximización de los beneficios de las empresas cuyos intereses representan, ofrecen de pronto al cuerpo social soluciones *cuasi* mágicas para el remedio de los problemas de desarrollo que arrastra de antaño, ocultando el detrimento potencial que implicaría para la colectividad la aplicación de aquéllas.

La década de 1990, la de las reformas de mercado inspiradas en lo que se conoció como “Consenso de Washington”, estuvo atravesada de punta a punta por el discurso de desregulación del pensamiento neoliberal. En este sentido, la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) fue una resultante más de aquella corriente ideológica que con tanto ímpetu discurrió por toda América Latina.

El objetivo que se atribuían alcanzar estas reformas era básicamente la estabilidad macroeconómica de la región, conseguida a partir de la reducción de los niveles de inflación, el saneamiento de la balanza de pagos y, en última instancia, el crecimiento

¹ Las opiniones o afirmaciones contenidas en este documento consisten en impresiones personales del autor, no representativas de la ANP u otras instituciones con las que aquel presenta vinculación.

económico. Entre aquellas políticas seleccionadas para alcanzar tal objetivo estaba la privatización de empresas de propiedad estatal.²

En su interpretación de los regímenes de alta inflación que América Latina albergó en los ochenta, el “Consenso de Washington” puso su mirada inquisidora en los elevados déficits fiscales, responsabilizando en gran medida a los políticos populistas que se inclinaban por la maximización de su popularidad en detrimento del mayor bienestar social. En sintonía con esta argumentación, el burócrata disponía que la empresa de monopolio estatal ofreciera sus servicios a un precio reducido, no pocas veces tendiente cero, lo cual chocaba de plano con la lógica de la asignación de recursos y la eficiencia económica de los mercados, donde el nivel de precios era únicamente el reflejo de la escasez relativa de bienes.³

Por consiguiente, en Latinoamérica la privatización podría “matar dos pájaros de un tiro”: reducir el déficit fiscal, dado que la mayoría de las empresas se beneficiaban de algún tipo de subsidio estatal, y generar fondos inmediatos para las arcas públicas. Asimismo, el Consenso de Washington señaló que la apertura en que desembocaría la privatización tonificaría el nivel de competencia del mercado.⁴ Es más, la liberalización de los mercados nacionales fue desde un principio el objetivo crucial que pretendió el Consenso de Washington de las economías libradas de sus monopolios estatales.

Tal propósito sería deseable si en un mercado como el hidrocarburífero la teoría económica se ajustara a la realidad. Justamente, como desprendimiento del primer teorema de la economía de bienestar, un mayor nivel de competencia genera un beneficio social superior para la comunidad; en consecuencia, una mínima intervención del gobierno sería un punto deseable para la sociedad si existiera una competencia efectiva entre las empresas, junto al requisito de que el consumidor fuera conocedor del mercado —supuesto de información perfecta—. Sin embargo, el mercado de hidrocarburos se caracteriza por poseer serias deficiencias al operar tradicionalmente como un gran oligopolio internacional, dando por tierra con los supuestos primarios de la economía neoclásica.

Por otro lado, el argumento de que la empresa privada es más eficiente por naturaleza que la empresa pública persiste como materia de acalorada discusión en la literatura económica.

² Williamson (1990).

³ Williamson (1990), Dornbusch y Edwards (1991).

⁴ Stiglitz (1998).

En suma, resultado del bagaje neoliberal, proposiciones eficientistas y de reducción del Estado al mínimo, sumado al fuerte e intenso cabildeo de los grupos de interés, resultaron en la privatización de YPF, como lo demuestran los autores del libro.

El primer capítulo está dedicado al análisis de las primeras décadas de YPF. Su génesis estuvo inmersa en las ideas del nacionalismo económico que bregaban por la explotación estatal de los recursos naturales estratégicos del país, para poner coto así a la dependencia en materia energética con los Estados Unidos y el Reino Unido. El surgimiento de YPF traspasó las fronteras de su sector; en sí, signó la transición de la economía desde un modelo agroexportador a uno industrial sustitutivo, que se atrevía incluso a incursionar en las primeras actividades manufactureras básicas –las industrias del hierro, de la aeronáutica y de los hidrocarburos–; en fin, YPF nació como un destacado conglomerado del petróleo, verticalmente integrado, capaz de competir con los grandes *trusts* a nivel mundial. Un decenio después a su fundación se aprobó el derecho exclusivo de exploración y producción de las reservas estatales de YPF, y tres años más adelante, se modificó el Código de Minería, pudiendo ahora la exploración ser pública, privada o mixta. El nacionalismo petrolero tomaría forma con el desarrollo conjunto del sistema de industrialización sustitutiva de importaciones como con la llegada de Perón al poder. Tras el gobierno dictatorial que desplazó al peronismo del poder, llegaron los cambios promovidos por Frondizi, en particular las modificaciones en los contratos con las compañías petroleras privadas, visando aumentar la producción y reducir la dependencia de las importaciones de combustible. En 1963 el presidente Arturo Illia canceló los contratos establecidos por Frondizi y cuatro años después el general que lo depuso sancionó la Ley 17.319, introduciendo un sistema de concesiones. Siendo claro el objetivo de garantizar el abastecimiento del mercado interno, la principal disyuntiva a lo largo de esas décadas para la política pública en el sector de los hidrocarburos radicaba en si sólo debía permitirse el monopolio del Estado o hacerlo actuar como un régimen mixto, con la presencia de la inversión pública y privada.

En el segundo capítulo se continúa la historia de YPF, pero centrándose en el período dictatorial iniciado en 1976, el cual significó el ajuste estructural de la economía al deponer el régimen de sustitución de importaciones. En el caso específico de YPF, la empresa estatal fue conservada por su solvencia –en años de raudo endeudamiento externo para impulsar la “bicicleta financiera”– y la naturaleza estratégica de su producción, pero sin dejar de ser objeto de una “privatización periférica”, como señalan los autores.

El tercer capítulo se dedica a la fase de recuperación de la democracia. En el gobierno alfonsinista, pese al desarrollo de planes específicos de inversión, la presión para reducir el déficit presupuestario lleva a que tome lugar la discusión en torno a la reestructuración de la empresa y el sector petrolero, en una antesala así a las reformas de Estado que se emprenderían en la década siguiente.

En el cuarto capítulo se muestran las primeras acciones de la “revolución productiva” de Carlos Menem sobre el mercado petrolero, analizando su liberalización (sobre precios y producción) y la fragmentación (vertical y horizontal) de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Como queda descrito, bajo el primer mandamiento del decálogo menemista de la Reforma del Estado –“nada de lo que deba ser estatal permanecerá en manos del Estado”– se auspiciará la venta de los principales activos de YPF, finiquitando así con la tradición estatista y nacionalista de propiedad de los recursos hidrocarburíferos.

El tópico tratado por el quinto capítulo del libro es la privatización efectiva de YPF, coronada en enero de 1999 con la adquisición por parte de la española Repsol del 97,46% de su paquete accionario. Aquí los autores delinean el rol que diversos actores sociales jugaron en la privatización de la compañía estatal: las autoridades nacionales, los gobernadores provinciales, los sindicatos petroleros, las Fuerzas Armadas, los medios de comunicación, los lobbistas del poder financiero internacional, entre otros; asimismo, el proceso privatizador queda enmarcado en la risueña fantasía de estabilidad económica y bienestar social invocada por el neoliberalismo.

Previamente a las conclusiones del trabajo, el sexto capítulo se dedica a analizar las consecuencias que las políticas noventistas provocaron en el sector petrolero. Particularmente, la privatización abrió el juego para el desarrollo de conductas empresarias extractivas y especulativas, dedicadas a la sobreexplotación de los pozos existentes y la fuga de dividendos al exterior, sin un contrapeso relevante en términos de inversión e investigación, afectando la sostenibilidad del balance de pagos y la capacidad de crecimiento económico del país a mediano y largo plazo.

Finalmente, los autores concluyen que, como se puede ver en el estudio de caso que han abordado, la corporización del espíritu del Consenso de Washington en la actividad petrolera argentina a través de la privatización de YPF falló de plano en crear el mercado utópico al que acude como cliché el argot de la economía neoclásica. Lejos de articularse un régimen sectorial competitivo que propendiera a la eficiencia y la productividad, se montó un oligopolio privado liderado por el capital extranjero a través de Repsol que se desentendió de la dinamización de la industria. A la vez, el libre de juego –no de la oferta y

la demanda, sino— de Repsol fue avalado por el fracaso estrepitoso de la planificación energética del Estado, antes y después del quiebre 2001-2002. Revertida la privatización de YPF en 2012, ha asomado un cúmulo de interrogantes que se espera sean resueltos por los responsables de política económica antes que fueran lamentados en el futuro por la crítica de la historia económica.

El libro “Historia de una privatización: cómo y por qué se perdió YPF” de la colección “Claves para Todos” cumple entonces con el ejercicio de acompañar al lector en los pasadizos internos a la privatización de YPF, contextualizándola en la lúgubre Argentina de las reformas de mercado. Siendo un pertinente trabajo exploratorio en la materia, la discusión sobre YPF más que agotarse pareciera reiniciarse una vez más.

Bibliografía

Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards (1991), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, University of Chicago Press.

Stiglitz, Joseph (1998), “Redefining the Role of the State: What should it do? How should it do it? And how should these decisions be made?”, *X Anniversary of MITI Research Institute*, Tokio.

Williamson, John (1990), “What Washington Means by Policy Reform?”, en Williamson, John (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington DC, Institute for International Economics, pp. 5-20.

Luis Eduardo Esteves⁵
leduesteves@gmail.com

⁵ Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) de Brasil.