

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**El sector de hidrocarburos argentino y las dinámicas federales durante
los últimos veinticinco años**

Alumna: María Agustina Postiglioni

Tutor: Carlos Freytes

Firma del tutor

Diciembre, 2014

ABSTRACT

El federalismo es muy fenómeno presente en muchos países y estudiado por muchos académicos. Este trabajo busca analizar las dinámicas federalistas presentes en el sector de los hidrocarburos durante los últimos veinticinco años, describiendo y explicando los cambios y tendencias manifestados. Mi hipótesis es que ha habido dos episodios puntuales de descentralización, el primero entre 1992 y 1994 y el segundo entre el 2003 y el 2006, en los cuales el gobierno nacional cedió frente a las demandas de las provincias por la provincialización de los recursos y yacimientos de hidrocarburos. Sin embargo, a lo largo de todo el período estudiado ha habido una tendencia centralizadora, que no sólo matizó y ralentizó la efectividad de los cambios y la devolución de prerrogativas sino que, en última instancia –con la ley de hidrocarburos sancionada en el año 2014–, revirtió los avances provinciales.

Más allá de las conclusiones y resultados de este proceso, los episodios descentralizadores se concretaron y fueron reales, razón por la cual busco estudiar las causas y oportunidades que llevaron a estos resultados. Para ello, utilizo como dimensiones de análisis factores partidarios, federales y coyunturales que logran explicar tanto por qué se descentralizó como también cómo y con qué recursos se logró recentralizar el sector.

Palabras clave:

Federalismo; hidrocarburos; descentralización; centralización; partidismo; Menem; Kirchner; peronismo; coalición provincial; crisis; políticas de compensación; YPF.

ÍNDICE

Introducción	1
Capítulo 1: Marco Teórico	5
Capítulo 2: La privatización de la industria hidrocarburífera en Argentina y el primer episodio de descentralización	15
El esquema legal y los hidrocarburos a comienzos de los años noventa	15
El gobierno de Menem y sus reformas	17
La reforma del sector hidrocarburos	18
Menem y la estrategia política de sus reformas: ¿cómo lo logró?	20
Negociaciones para el éxito: la dimensión federal y la dimensión partidaria	21
Las provincias unidas frente a la Nación	28
Por qué la federalización hidrocarburífera tomó doce años más en completarse	31
Capítulo 3: La provincialización definitiva de los yacimientos hidrocarburíferos en Argentina	36
La situación argentina a comienzos del milenio	37
Las medidas que afectaron al sector hidrocarburos: el qué y cómo de la recentralización	39
El decreto de 2003: el segundo episodio de descentralización	42
Análisis del decreto de 2003 o cómo entender la gobernabilidad kirchnerista	43
Retorno al camino de centralización	45
Ley Corta (o Ley 26.197)	50
Examinando el por qué de la descentralización hidrocarburífera	52
Los mecanismos con los que Kirchner volvió al patrón de recentralización	56
Conclusiones sobre el período analizado	58
Reforma de la Ley de Hidrocarburos: desarrollos recientes	59
YPF S.A.: la empresa, el gobierno y los cambios legales	60
YPF estatal	64
Una nueva ley de hidrocarburos: causas, consecuencias e implicaciones federales	67
Conclusión	73
Bibliografía	76

INTRODUCCIÓN

Pocos cuestionarían el hecho de que, a fines del milenio, muchos países emprendieron transformaciones descentralizadoras. Entre ellos, Argentina ha sido parte de la tendencia; con el gobierno de Carlos Menem se realizaron cambios de enorme magnitud estableciendo políticas de liberalización, desregulación y privatización.

Sin embargo, en este trabajo me enfocaré en el sector de los hidrocarburos y argumentaré lo opuesto: que, desde la década del 90' hasta hoy, el sector energético se sumió en un proceso centralizador, aumentando a cada paso la autoridad e influencia del gobierno nacional. Mi investigación intentará echar luz sobre las dinámicas federales que condujeron y moldearon la historia del régimen petrolero durante las últimas décadas. Más específicamente, el tema central de esta tesis es la distribución de potestades y prerrogativas regulatorias sobre el sector de los hidrocarburos entre la Nación y las provincias, a la luz de las dinámicas del federalismo argentino.

A lo largo de la historia, el régimen petrolero argentino ha sufrido muchos cambios y repeticiones, se ha pasado de monopolios absolutos estatales, a contratos de servicios de explotación, éstos se han anulado y han vuelto a instituir, se ha privatizado y desregulado nuestro mercado petrolero para, años más tarde, volver a estatizarlo. En pocas palabras, se trata de una historia de idas y venidas, donde la inestabilidad jurídica e institucional es protagonista. En esa historia, hay tres elementos que destacan: la ideologización de los modelos alternativos de estructuración del sector¹, la precariedad institucional y el cambiante andamiaje jurídico sobre el que se ha sostenido este esquema –fruto de la inestabilidad que han tenido las reglas de juego de este sector en la historia-², y la constante

¹ Como explica Gadano, en Argentina el discurso de los recursos naturales estuvo siempre asociado a nociones de nacionalismo y soberanía, y cualquier negociación con capitales extranjeros, a nociones de traición, complicándolo políticamente. En Gadano, N.(2010); Urgencia y traición: Tres intentos de incorporación de capital privado en la industria petrolera argentina; en MIT Press (Ed.); *The Natural Resources Trap*; Cambridge, Massachusetts.

² *Ibid.*, p.16. Gadano explica como las grandes reformas del sector, enfrentadas con la urgencia, se realizaron mediante instrumentos formales “no del todo adecuados” ni con toda la legitimidad necesaria para perdurar y ser respetados.

Para entender los cambios jurídicos e institucionales en el sector ver Gadano, N.; Determinantes de la inversión en el sector petróleo y gas de la Argentina; Serie Reformas Económicas, Proyecto *Crecimiento, empleo y equidad: América Latina en los años noventa*, CEPAL.

puja entre las provincias y la Nación respecto al dominio de los yacimientos y la administración de los mismos³.

La larga disputa entre la Nación y las provincias es respecto a quién es dueño de los recursos del suelo y por tanto, quién tiene derecho a explotarlos. Comprensiblemente, las provincias reclaman el dominio de los yacimientos para sí, mientras que el gobierno nacional siempre los determinó propios por considerarlos elementos pertinentes a la soberanía de la Nación como un todo. Por esta razón, las provincias petroleras han siempre reclamado la reforma y revisión de este dominio, al punto que se asociaron entre ellas a través de la OFEPHI (Organización Federal de los Estados Productores de Hidrocarburos) para hacer más efectivos sus reclamos e impulsar sus intereses comunes.

Es en función de esta disputa que los dos hechos descentralizadores de 1994 y 2006 cobran relevancia, dado que ambos se corresponden con las demandas subnacionales de federalización de hidrocarburos. El primero ocurre entre 1992 y 1995, cuando se dan una serie de cambios importantísimos en el sector, entre ellos la Ley 24.145, que federaliza los hidrocarburos y transforma a YPF en una sociedad anónima, aprobando su posterior privatización. Si bien la ley devolvió el “dominio originario”⁴ de los yacimientos a las provincias en 1992, fue necesaria la inclusión de este cambio en la Constitución Nacional durante su reforma en 1994, caso contrario, la ley quedaría sin efecto por contradecir a la Constitución. El segundo episodio ocurre recién en 2006 con la sanción de la llamada “Ley Corta” (Ley 26.197). Esta ley fue promulgada durante la presidencia de Néstor Kirchner con el único propósito de efectivizar lo dictaminado años atrás por la ley 24.145 y por la Constitución. Ambas establecían que si bien el dominio de los hidrocarburos era de las provincias, esto se instrumentalizaría cuando se reformara la Ley de Hidrocarburos (ley 17.319) –ley que data de 1967, promulgada durante la dictadura del presidente Onganía. Es decir que la ley de 1992 (Ley 24.145) que finalmente descentralizaba el dominio de los hidrocarburos, requería de la reforma y actualización de la Ley 17.319 para ponerse en funciones. Dado que a principios de milenio esto no había sucedido, la presión ejercida por las provincias petroleras fue tan grande que en 2006 se sancionó la “ley corta”, cuyo único objetivo –y contenido- fue implementar lo establecido hace una década.

³ Para una comprensión acabada de los reclamos provinciales, ver la pagina web de la OFEPHI, en la sección historia:

http://www.ofephi.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=17

⁴ Ley 24.145; Boletín Oficial de la República Argentina; Buenos Aires, Argentina; 13 de octubre de 1992.

Estos dos “triumfos” de las provincias son el punto de partida de mi trabajo de investigación, dado que ambos son interpretados como éxitos provinciales y como ejemplos de descentralización. Frente a esto, pretendo demostrar que si bien parecen serlo, en verdad se trató de instancias específicas dentro de un gran período centralizador, que continúa hasta el día de hoy. Tanto el presidente Menem como los presidentes Kirchner sostuvieron una gestión fuertemente centralizadora en el sector hidrocarburífero.

En otras palabras, lo que explicaré en esta tesis es la contradicción entre las descentralizaciones de derecho con un proceso de centralización de hecho. Para ello, intentaré dar respuesta a dos preguntas, una referida al por qué de la descentralización, partiendo del supuesto de que no es la preferencia del gobierno nacional la devolución de potestades, y una segunda pregunta referida al cómo y con qué recursos se logró la recentralización. De este modo, mi planteo se va a centrar en explicar esa contradicción y mostrarla a lo largo del período de análisis; si bien es necesario explicar brevemente la historia de las relaciones federales en el sector, mi foco estará desde los inicios de la década de los noventa hasta la expropiación y nacionalización de YPF.

Mi hipótesis central queda entonces definida del siguiente modo: a pesar de haber habido coyunturas específicas en donde se han descentralizado potestades y recursos en el sector de los hidrocarburos, se trató de un período en donde la realidad fue la centralización y el centro de toma de decisiones estuvo en la Nación. Así, el objetivo de esta tesis será desarrollar esta hipótesis a través del análisis de lo sucedido, de por qué se descentralizó y cómo se recentralizó, con el fin de comprender mejor la historia del sector hidrocarburífero en Argentina. De tal modo, mi variable dependiente será el nivel de centralización/descentralización en el sector durante el período de tiempo a analizar. En cuanto a las variables independientes que impactarán en el nivel de centralización, no voy a evaluar solamente aquellas exclusivas al sector de los hidrocarburos, sino que considero necesario evaluar todos los aspectos que refieran a cambios grandes en el federalismo. No sólo son relevantes las relaciones entre las provincias y la Nación, sino que en esta tesis intentaré ilustrar la importancia que tienen las relaciones entre las mismas provincias y las posibilidades que ellas implican (o, en caso de no existir relación, las consecuencias negativas que esto trae aparejado). A la vez, tomaré a la dimensión partidaria como factor clave de análisis, dado que las relaciones de partido muchas veces son las mismas o paralelas a las relaciones provinciales, implicando que, acuerdos en una dimensión inciden o modifican acuerdos en la otra.

En lo metodológico, este trabajo es un estudio de una serie de casos o episodios de política en los cuales analizaré la evolución y relación de las mismas variables dependientes e independientes. Voy a comparar y describir con un orden cronológico lo sucedido en el sector de los hidrocarburos durante las últimas décadas, mostrando coincidencias o repeticiones en la historia y ensayando una explicación para las mismas, así como para todo el período analizado.

El trabajo está organizado de la siguiente manera: el primer capítulo es el marco teórico, que analiza y discute teorías de varios autores con el fin de comprender mejor el federalismo y sus relaciones, y formar una serie de conceptos sobre el balance de poder intergubernamental y la distribución de potestades regulatorias que sirva de guía para el trabajo. El segundo capítulo describe la situación argentina en general y de los hidrocarburos en particular al comienzo del período a analizar para comprender cómo se llegó al primer episodio de descentralización; se discuten las causas y mecanismos gracias a los cuales esto fue posible, y las maneras y dinámicas que ayudaron a constituir una fuerza recentralizadora que matizó los avances provinciales. El segundo hecho descentralizador, junto con sus causas, consecuencias y explicaciones, es estudiado en el tercer capítulo, donde se describen los esfuerzos y coaliciones del presidente Néstor Kirchner para generar gobernabilidad durante su mandato. Este tercer capítulo tiene como epílogo un breve estudio de lo sucedido recientemente con su correspondiente análisis acerca de sus implicancias para las relaciones federales: la expropiación y estatización de YPF y la sanción de una nueva ley de hidrocarburos. Por último, al final de la tesis se describen y explican las conclusiones de esta investigación.

CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO

El federalismo es un tema muy discutido e investigado en las ciencias sociales, y es un foco de análisis que permite investigar, analizar y comprender numerosas situaciones, brindando nuevos resultados y hallazgos.

En esta sección, me propongo el análisis de los factores que determinan quién tiene poder dentro una relación federal, sean tanto las provincias como el gobierno central, y cuáles son los motivos y factores que hacen cambiar la distribución de poder y fuerzas en esa relación. Varios autores examinan esto mismo, y en esta sección haré un relevamiento de aquellas teorías y discusiones pertinentes a mi estudio, a modo de obtener un marco teórico rico y sólido.

En los últimos años ha habido olas de descentralización y recentralización a lo largo de nuestro continente, muchas veces superpuestas y paralelas, y se han transformado en el objeto de estudio de diversos autores que han intentado comprender qué significa, cómo y por qué sucede la descentralización. Entre ellos se encuentra el estudio de Tulia Falleti⁵, que ha desarrollado una Teoría Secuencial de la Descentralización para lograr comprender al federalismo y sus cambios.

En su trabajo, la autora discute la presunción compartida por parte de la comunidad académica de que la descentralización tiende a aumentar el poder de los gobernadores, en tanto se trata de una devolución de potestades y prerrogativas, por lo que se la concibe como fruto de una batalla para los gobiernos subnacionales sobre el gobierno central. Sin embargo, su hipótesis central advierte que la descentralización no tiene una única dirección en el balance de poder intergubernamental, sino que puede beneficiar tanto a las provincias como al gobierno central. Dado que la descentralización es un proceso y no un hecho o una descripción de una situación dada, ésta se desarrolla y desenvuelve en el tiempo, y el resultado de cada una de sus etapas es afectada por la anterior y afecta a su vez a la siguiente. Es la secuencia de diferentes tipos de descentralización lo que determinará la orientación del cambio en la balance de poder, y cada uno de los actores en juego tiene un set de preferencias de orden que son afectadas por el desarrollo del mismo.

⁵ Falleti, T. (2005); A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective; *The American Political Science Review*; Vol. 9; No. 3; pp. 327-346.

Así, la descentralización es “un proceso de reforma del Estado compuesto por un set de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos y autonomía de altos a bajos niveles de gobierno en el contexto de un tipo específico de Estado”⁶. La clave está en que se trata de un proceso que, por decirlo de algún modo, está “vacío”, en el cual lo que se transfiere o descentraliza no está predeterminado. Según la autora existen tres tipos de descentralización: administrativa, fiscal y política. La descentralización administrativa transfiere la administración y la provisión de servicios sociales y públicos, puede o no implicar la transferencia de la toma de decisiones y el presupuesto para encargarse de lo cedido; la descentralización fiscal implica una política de transferencia de autoridad o recursos fiscales; y la descentralización política es definida como un cambio para devolver autoridad política o capacidad electoral a las provincias creando espacios de representación. Así, puede cederse responsabilidades, recursos y/o autonomía.

Cada jugador tiene un orden de preferencias respecto a estas transferencias de acuerdo a sus incentivos territoriales (a qué nivel de gobierno pertenece y qué tipo de territorio representa, ya sea rico, pobre, grande o chico), electorales y partidarios. La clave reside en que cada una de las transferencias puede beneficiar a las provincias o no dependiendo del contenido y el orden secuencial de los cambios, ya que cada uno de los tipos de descentralización puede ser articulado de modo que beneficie a cualquiera de los dos jugadores. Es la suma y sucesión de episodios lo que determina el grado y dirección de cambio en el balance intergubernamental de poder. El balance de poder o “poder relativo o grado de autonomía de los gobiernos subnacionales respecto al gobierno nacional”⁷ cambia de acuerdo a la secuencia descentralizadora. A su vez, el resultado de cada etapa de la misma estará determinado por los elementos con los que contará en cada episodio descentralizador: los recursos económicos (proporción de recursos propios en su presupuesto; dependencia a las exportaciones en mercados volátiles; nivel de deudas y capacidad de tomar futuros préstamos; capacidad de contribución fiscal; etc.), la autoridad legal (capacidad de tomar decisiones unilaterales; capacidad de iniciar o impedir la formación de un debate; etc.) y la capacidad organizativa de cada jugador (posibilidad efectiva de formar coaliciones y/o de desarmar coaliciones que se le oponen). Por ello, tanto el gobierno nacional como los gobiernos provinciales no sólo tienen preferencias y ambiciones, sino también un set de recursos a su disposición para entrar en negociaciones;

⁶ *Ibíd.*; p. 328.

⁷ *Ibíd.*; p. 333.

de acuerdo a estas negociaciones, acuerdos, y alianzas se va determinando la secuencia de los tipos de descentralización, y es esta secuencia –el timing de cada etapa y el orden final– lo que determina el resultado del juego y el balance de poder entre los jugadores.

Otro de los autores que se interesó por la descentralización y la distribución de poder es Kent Eaton⁸, cuyo interés despierta con la “ola de descentralización” que sufrió América Latina a fines de los años ochenta y principios de los noventa. El autor analiza la descentralización, tomándola como variable dependiente y la define como el resultado de la lucha por el diseño de las instituciones subnacionales. La descentralización es entonces entendida como una parte o nivel en un continuo, que puede ir desde descentralización a centralización. Lo verdaderamente fundamental de su investigación son las variables independientes que considera: la dinámica inter e intra partidaria, siendo esta la causa fundamental del cambio en el diseño de las instituciones subnacionales y del balance de poder; es decir, la cantidad, distribución territorial y poder real de los partidos, así como la dinámica de cada partido en su interior con sus facciones territoriales e ideológicas. La dinámica dentro de los partidos políticos y el modo de selección de candidatos políticos son centrales para entender la descentralización.

Si la primera preferencia de los gobiernos subnacionales es maximizar la autonomía de su gobierno y minimizar sus costos políticos y la primera preferencia del gobierno nacional es lo opuesto, la coincidencia partidaria entre ambos niveles de gobierno (y si la coincidencia fuera el caso, la unión o división al interior del partido) es central para facilitar la cooperación y proveer un punto de encuentro. La coincidencia del partido del presidente con el partido de los gobernadores, la existencia o no de facciones en ese partido a nivel provincial, la división o no entre las ramas del gobierno federal (en términos partidarios), el modo de selección de los candidatos y el control de los gobernadores sobre sus legisladores; estos son todos factores que afectan directamente la balanza de poder intergubernamental, puesto que son aquellos que abren o no las puertas a la posibilidad de descentralización y cambios en el balance. De este modo, tanto la “lucha” o confrontación entre actores nacionales vs. actores subnacionales como la lucha entre los mismos actores nacionales o entre actores subnacionales, abre paso a agencia, estrategia y liderazgo y permiten que algún jugador tome ventaja e imponga sus preferencias. Son los factores partidarios, el gobierno unificado, la división entre los gobiernos subnacionales y la

⁸ Eaton, K. (2004); *Politics beyond the Capital: The Design of Subnational Institutions in South America*; Stanford University Press; California, Estados Unidos.

estrategia de dividir y conquistar lo que permiten al gobierno nacional triunfar y centralizar, dado que el conflicto entre gobernadores limita su habilidad de imponerse.

Muy similar es el estudio que hacen Kent Eaton y Tyler Dickovick⁹, sólo que en lugar de analizar la descentralización, buscan analizar la recentralización, definida como “cambios para revertir reformas previas que expandieron autonomía subnacional y por lo tanto limitaron prerrogativas del gobierno nacional”¹⁰. Los autores la operacionalizan en sus componentes fiscales, y la consideran como una serie de cambios que buscan reasegurar el control del gobierno nacional para así reducir la habilidad de los gobiernos subnacionales para comportarse en modos no sancionados o compartidos por ellos. Si tenemos en cuenta la conceptualización de descentralización utilizada por Eaton en otros estudios –como un punto de un continuo-, fácilmente podemos entender a la recentralización del mismo modo: como cambios en el diseño de las instituciones subnacionales, siendo éstas expresión del balance intergubernamental de poder.

En primer lugar, Eaton y Dickovick evalúan la posibilidad de que una crisis económica (también política y social en el caso argentino) sea la disparadora de cambios en el balance de poder; allí, encuentran que no es directamente la crisis, sino la estabilización económica quien tiene un efecto directo en los esfuerzos recentralizadores. Es decir, los presidentes no reaccionan a crisis hiperinflacionarias con recentralización, sino que es el éxito en la estabilización económica lo que les permite avanzar con su agenda centralizadora. En muchos casos, al ser una descentralización previa la causa de la crisis, la recentralización se justifica por revertir el camino descentralizador tomado anteriormente.

En segundo lugar, analizan los poderes legislativos del presidente y la división formal de poderes y prerrogativas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo como posibles explicaciones; sin embargo, encuentran que estos no tienen influencia alguna en la centralización. Pero, mientras que los poderes legislativos del presidente (los decretos) no ayudan en sus esfuerzos, sí lo hace su manejo de las transferencias discrecionales, dado que son centrales en su estrategia para dividir y evitar posibles alianzas provinciales y ofrecer acuerdos particulares a cada provincia.

En tercer lugar investigan la relevancia de los poderes partidarios del presidente. La importancia que lleguen a tener depende entonces de las instituciones políticas e

⁹ Eaton, K. y Dickovick, J.T. (2004); *The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil*; *Latin American Research Review*; Vol. 39; No. 1; pp. 90-122; Texas, Estados Unidos.

¹⁰ *Ibíd.*; p. 94.

infraestructura partidaria del país: de las reglas y sistema electoral, del tipo de partidos políticos y de la capacidad del presidente como líder de imponer disciplina en su partido, lo cual a su vez dependerá de su trayectoria y de su futuro político. Por tanto, en Argentina, dadas las leyes electorales de lista cerrada y la mayor disciplina partidaria que hay, por lo general el presidente tiene control sobre su partido a nivel nacional. Sin embargo, el control sobre la selección de los candidatos electorales se divide entre el presidente y los gobernadores, por lo que los legisladores tienen incentivos para obedecer a ambos, y está en el presidente ser un líder lo suficientemente fuerte como para imponerse por sobre los gobernadores como aquel a quien seguir. Es este control sobre el partido lo que permite unir a los funcionarios partidarios, facilitar la cooperación, recentralizar y determinar su sustentabilidad en el tiempo.

Así, los autores sólo consideran como variables independientes y relevantes a la hora de comprender los cambios en el balance de poder a la relación crisis-estabilización macroeconómica y a los poderes partidarios del presidente/líder, que a su vez dependen de la estructura partidaria nacional. Ambas variables dan al presidente las prerrogativas y poderes necesarios para incentivar la cooperación y la disciplina, lo que da lugar a cambios centralizadores en el balance de poder; o, en caso contrario, de carecer de estos instrumentos, se facilita la descentralización.

Alberto Díaz-Cayeros presenta un argumento en la misma línea en su investigación.¹¹ Su tema de estudio es la centralización fiscal, puntualmente los sistemas de *revenue-sharing* o coparticipación de impuestos, a través de los cuales los gobiernos subnacionales deciden ceder su prerrogativa de cobrar impuestos y la delegan al gobierno nacional, quien pasa a recolectar casi todos los impuestos del país para luego dividirlos y transferirlos a las diversas provincias. Su pregunta de investigación es básicamente por qué las provincias rescindirían su prerrogativa y su derecho constitucional de cobrar sus impuestos y dejarían que otra entidad –el gobierno nacional- los recolecte y luego se los transfiera, especialmente al tratarse de algo tan clave como sus propios recursos.

Así, Díaz-Cayeros centra su investigación en torno a cómo las provincias logran resolver el dilema o conflicto de delegación: cómo construir una sistema de transferencias intergubernamentales que sea creíble y confiable para todos. En otras palabras, el autor analiza un tipo de centralización –centralización fiscal- y advierte que se trata de un

¹¹ Díaz Cayeros, A. (2006); *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*; Cambridge University Press; Nueva York, Estados Unidos.

acuerdo aceptado por todas las provincias, lo que implica que todas ellas voluntariamente han decidido beneficiar al gobierno nacional. Frente a ello, llaman la atención las razones y los mecanismos por los cuales se ha logrado esto, dado que las provincias enfrentan un dilema de delegación y credibilidad. Lo que Díaz-Cayeros plantea como respuesta es que la credibilidad necesaria surge de negociaciones políticas articuladas y plasmadas en instituciones políticas y en el sistema de partidos políticos.

Como explica William Riker¹², “la variable crucial para comprender el nivel de federalismo no es la competencia entre partidos sino el grado en que la nominación a gobiernos locales es controlada por el gobierno central y/o el liderazgo del partido”¹³. La centralización se consigue gracias a la estructura de los partidos, estos permiten que exista un liderazgo a nivel nacional lo suficientemente fuerte como para lograr imponer disciplina y coherencia a lo largo del partido. Si todos o la mayoría de los participantes (provincias) pertenecen al mismo grupo (partido político), los problemas de credibilidad se resuelven, y hace que todos permanezcan en el juego (federación). Si el presidente es quien tiene poder sobre el futuro de la mayoría de los jugadores de su partido, éstos querrán estar en sus gracias, por lo que mientras ese poder se mantenga, se logra la disciplina. Así, la centralización es posible gracias a la credibilidad generada por la pertenencia al mismo partido y los incentivos a la disciplina.

En el caso argentino, el futuro de los legisladores está tanto en manos de los gobernadores como del presidente y líder del partido, por lo que a veces, cuando se trata de temas federales, sus intereses y objetivos son opuestos, generando confusiones y problemas. A pesar de ello, como explican Eaton y Dickovick, la crisis y estabilización son variables que a veces son suficientes para lograr la unión tras el líder partidario.

En otro escrito¹⁴, Kent Eaton explica lo mismo: Argentina es un ejemplo de un sistema político centrado en el partido. El sistema de partidos –nacionales- y las reglas electorales – lista cerrada- determinan que el modo de hacer carrera política para los legisladores sea dentro del partido y bajo el ala de quien sea líder. Sin embargo, allí nace el problema, dado lo que el autor llama “una estructura híbrida de incentivos”, en tanto deben satisfacer tanto a los líderes provinciales como a los nacionales por igual, o elegir a uno en base a sus

¹² *Ibíd.*; p.11

¹³ *Ídem.*

¹⁴ Eaton, K. (2002); *Politicians and Economic Reform in New Democracies: Argentina and the Phillipines in the 1990s*; Pennsylvania State University Press; Pensilvania, Estados Unidos.

objetivos de carrera. Es por este modo de crecer políticamente que las preferencias de política de los legisladores están determinadas por su partido político y su líder.

Si previamente me preguntaba por los factores que afectan e inciden en la balanza intergubernamental de poder, vemos que la respuesta que da Eaton sobre este punto la siguiente: si quienes deben decidir quién tiene el poder (legisladores) están replicando decisiones tomadas por el líder del partido (generalmente el presidente y en ocasiones, los gobernadores), no hay más que observar las preferencias de éste último para entender cómo y por qué se podría alterar la balanza de poder.

La pregunta es entonces por qué el Ejecutivo querría cambiar la balanza de poder para favorecer a las provincias, dado que no tiene por qué ceder poder y prerrogativas. Es más, hacerlo no es gratuito, sino que implica (sólo si se trata de una devolución real, ya otras veces es sólo aparente) la pérdida real de poder de decisión, devuelta sin más a las unidades subnacionales. En algunas ocasiones, el presidente no tiene opción, sea porque se enfrenta a un bloque unido de oficiales subnacionales que demanda descentralización, o puede deberse a conflictos internos en la cúpula del partido y/o en la cúpula de gobierno. Sin embargo, aunque el gobierno nacional o el presidente sean poderosos y no tengan una gran oposición, Eaton explica que la descentralización puede ser propuesta por el Ejecutivo si considera que los oficiales subnacionales le serían útiles en el futuro, ya sea porque crea que sin el apoyo de éstos pueden perder el poder nacional o, porque considera que le permitirán perpetuarse en el poder. Sea como sea, cuando es el líder nacional quien decide descentralizar, suele ser por consideraciones estratégicas que favorecen a su partido o a sí mismo en el corto y mediano plazo.

Por último, Jonathan Rodden¹⁵ toma a los partidos políticos integrados nacionalmente como su variable clave para entender el federalismo. En su investigación, el autor parte de los problemas de cooperación que aparecen en los sistemas de gobierno federales donde las provincias dependen del centro por mecanismos de coparticipación o *revenue-sharing*. Partiendo de la premisa de que por lo general todos los gobiernos prometen que no harán bailouts, el autor explica que si este compromiso no es creíble, es individualmente racional para las provincias jugar en los límites y presionar para obtener transferencias y bailouts. Dada esta premisa, Rodden advierte que, para entender por qué no es una constante el bailout a las provincias, hay que tener en cuenta como variable central a los partidos

¹⁵ Rodden, J. (2005); *The Promise and Peril of Fiscal Federalism*; Cambridge University Press; Nueva York, Estados Unidos.

políticos nacionales. Su existencia ayuda a la cooperación intergubernamental por medio de dos variables: el copartidismo y las externalidades electorales.

Un punto a considerar previamente es la distinción entre los bailouts de suma cero (denominados redistributivos, que no tienen necesariamente consecuencias negativas generales y colectivas) y los bailouts de suma negativa (afectan a toda la nación, ya que para ser otorgados se requiere, por ejemplo, de una suba de impuestos, contracción de deuda o cambios en la política monetaria). En un sistema de coparticipación, el gobierno central es el único responsable de la provisión de bienes colectivos nacionales (como la estabilidad económica, la no inflación, la estabilidad monetaria, etc.), lo que permite que las provincias puedan afectar negativamente la provisión de esos bienes (por ejemplo, pedir bailouts y declararse en default), sin ser percibidas como las responsables directas de ello. Pero, como advierte Rodden, frente a un sistema de partidos estructurados nacionalmente, esto cambia: dado que los ciudadanos no votan según el funcionario sino según el partido, a la hora de castigar políticos por una situación económica negativa, no castigarán solamente al que ven como funcionario directo (el Ejecutivo), sino también a los que comparten su etiqueta partidaria (gobernadores y legisladores). Previendo esta situación, los funcionarios provinciales no piden bailouts para evitar dañar la etiqueta partidaria y, consecuentemente, no dañarse a ellos mismos. Así, si la legislatura está dominada por copartidarios del presidente, el compromiso del Ejecutivo a no bailouts es mucho más creíble, ya que éstos no tendrán incentivos para pedirlo.

Otra es la situación si se cree que el bailout es de suma cero, es decir, que no afectará la provisión de bienes colectivos nacionales. En esa situación, el *copartisanship* es un incentivo útil pero no suficiente: los incentivos copartidarios para la cooperación sólo sirven si el Ejecutivo tiene herramientas adicionales para la disciplina partidaria, como por ejemplo, control sobre la selección de candidatos y listas.

Así, el autor propone la hipótesis de que la probabilidad de que los bailouts sean de suma negativa está negativamente correlacionado con el porcentaje de provincias controladas por el partido del Ejecutivo, considerando tanto porcentaje de gobernadores como mayorías en las cámaras legislativas. También es importante considerar las herramientas para incentivar a la cooperación, como el control sobre la selección de candidatos oficiales, de candidatos para las primarias, de las listas provinciales y de los fondos de campaña. Si bien Rodden no lo menciona, Eaton hace hincapié en la trayectoria y el futuro del líder/Ejecutivo como variable de disciplina, dado que su control sobre el partido y la carrera de sus copartidarios

depende en gran parte de ello. Mientras el Ejecutivo no sea considerado como débil (terminando su mandato), podrá controlar en gran parte los incentivos que enfrentan las provincias, pero si se trata de un presidente cuyo mandato esta por finalizar, su capacidad de controlar y evitar bailouts será limitada, aún con aquellas provincias de su mismo partido.

Respecto al federalismo y a los factores que hacen cambiar el balance intergubernamental de poder, lo que el texto de Rodden ayuda a comprender es la relevancia que tiene un sistema de partidos integrados y coherentes a nivel nacional. Si bien todo depende de la evaluación que haga cada provincia sobre si un determinado bailout es o no de suma negativa (catastrófico para la nación como un todo), lo que en última instancia define los incentivos de cada oficial subnacional es la etiqueta partidaria y las herramientas adicionales que tenga el líder para forzar la cooperación. Con esta investigación, se hace evidente la importancia que tienen para el mantenimiento del status quo federal las herramientas adicionales del líder y el compartir la etiqueta partidaria, puesto que sin ellos, los gobiernos provinciales se ven incentivados a desafiar al gobierno nacional y buscar la descentralización.

Recapitulando lo analizado, se puede formar un marco teórico consistente que actúe de guía a lo largo de este trabajo. Con el estudio de estas teorías se puede comprender mejor cuáles son los factores que afectan la relación y el balance de poder entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. En primer lugar, uno de los elementos más importantes a la hora de comprender los cambios en la distribución de las potestades federales –sino el más importante- es la variable partidaria. En Argentina, los partidos políticos nacionales se estructuran de un modo tal que el líder ejerce un enorme control por sobre los funcionarios subnacionales, lo que le permite generar o incentivar un alto nivel de disciplina partidaria. Sin embargo, hay ocasiones en las que este poder se ve debilitado o no es suficiente, generando espacios de conflicto y disidencia que permiten la formación de un liderazgo alternativo. Así, en momentos donde el líder es fuerte y cuenta con sólido partido en sus espaldas, es posible la centralización y la imposición del poder nacional, mientras que, si el líder esta debilitado o surge un liderazgo diferente (por ejemplo, una coalición provincial), se concretan presiones en pos de la descentralización.

En segundo lugar, es importante comprender que se trata de un proceso secuencial y no de hechos aislados, por lo que nada de esto sucede en el vacío, por lo que cada etapa afecta a posterior. Por ello, la fortaleza o debilidad del líder genera situaciones y desarrollos que

se retroalimentan. A modo de ejemplo, si el líder logró consolidar su fortaleza y establecer una fuerte disciplina, esa posición adquirida no sólo le permite centralizar sino que también lo facilita a desarmar o eliminar liderazgos alternativos que busquen la descentralización, dado que potencia su autoridad.

En tercer lugar, uno de los factores que queda en clara evidencia por su poder de modificar la balanza integubernamental de poder e impulsar cambios descentralizadores es la estrategia y oportunidad política. Si bien está muy relacionada con la dimensión partidaria, en tanto muchos cambios son causados por estrategias que apuntan a las relaciones dentro del partido, se puede comprender como una variable diferente. Es así que muchos cambios descentralizadores surgen a partir de estrategias políticas que buscan generar un intercambio que favorezca a sus participantes. Por esto, sea por la búsqueda de una coalición coyuntural partidaria o provincial, en muchas ocasiones la descentralización se concibe como una compensación o retribución, por la oportunidad estratégica puntual o como mecanismo para incentivar a la disciplina partidaria.

CAPÍTULO 2: LA PRIVATIZACIÓN DE LA INDUSTRIA HIDROCARBURÍFERA EN ARGENTINA Y EL PRIMER EPISODIO DE DESCENTRALIZACIÓN

La historia petrolera argentina no comienza en la década del noventa, pero mi análisis se enfoca en las tendencias y cambios en el nivel de centralización a partir del primer mandato de Carlos Menem. Este capítulo busca analizar y comprender las causas y consecuencias del primer episodio descentralizador del período, que comprende la sanción de la Ley 24.145 –privatización de YPF y federalización de los hidrocarburos- y la inclusión de este cambio a favor de las provincias en la reforma de la Constitución Nacional de 1994. Para hacerlo, busco estudiar las dimensiones partidaria y federal como motivos y dinámicas que mueven al Ejecutivo a impulsar estos cambios: la coyuntura económica y las relaciones intra partidarias crean circunstancias en las que es posible detectar la formación de una coalición con las provincias a través de la cual se otorgan compensaciones y apoyos políticos.

Así, esta sección intenta explicar la descentralización a partir de dimensiones partidarias y federales que, alentadas por una coyuntura de crisis y emergencia, dieron lugar a una devolución a las provincias de potestades regulatorias. A la vez, el apartado muestra cómo esto no fue más que un episodio en un contexto general de centralización, generado a través de normativas fiscales y la creación de un marco legal confuso y desordenado.

El esquema legal y la situación de los hidrocarburos a comienzos de los años noventa

En 1989 el presidente Carlos Menem asumió su cargo de modo prematuro gracias a la renuncia del entonces presidente Raúl Alfonsín, dado lo extremo de la situación económica y social que se vivía. El esquema legal que regulaba la industria de los hidrocarburos en 1989 se correspondía con la Ley de Hidrocarburos (Ley 17.319/1967), dictada durante la presidencia de Juan Carlos Onganía, presidente de facto. Esta ley, vigente hasta el día de hoy (en conjunto con otras leyes y decretos que la modifican, como el decreto 546/2003, la Ley 26.197/2007 y la reciente Ley 27.007/2014) declara a los yacimientos de hidrocarburos propiedad inalienable e imprescriptible del Estado nacional, y busca regular todas las actividades involucradas en la industria: exploración, explotación, elaboración e industrialización, refinamiento, transporte y comercialización. A la vez, esta ley dictó una

definición clave en la relación entre el Estado y el capital privado: los hidrocarburos en los yacimientos pertenecen al Estado nacional, pero –como es común en muchos regímenes petroleros en el mundo- en algún momento desde que el petróleo pasa del fondo del yacimiento a la boca del pozo, la propiedad pasa del Estado nacional al concesionario (que puede ser una empresa pública, privada o mixta). Así lo expresa el art. 6° de la Ley 17.319: “Artículo 6°- Los permisionarios y concesionarios tendrán el dominio sobre los hidrocarburos que extraigan y, consecuentemente, podrán transportarlos, comercializarlos, industrializarlos y comercializar sus derivados cumpliendo las reglamentaciones que dicte el Poder Ejecutivo sobre bases técnico-económicas razonables que contemplen la conveniencia del mercado interno y procuren estimular la exploración y explotación de hidrocarburos”¹⁶.

En 1989 la producción de hidrocarburos estaba concentrada en YPF, que a su vez era supervisada y dirigida por la Secretaría de Energía; si bien los concesionarios tenían el dominio de los hidrocarburos, lo vendían a YPF a un precio acordado según el contrato de concesión y atado a índices de indexación por inflación. El petróleo producido era manejado por la “mesa de crudos”, en la cual se determinaba cuánto petróleo correspondía a las refinerías de YPF y cuánto a privadas. Todos los precios de la industria estaban controlados y subsidiados por el Estado, totalmente dissociados de los precios internacionales del petróleo, razón por la cual YPF terminaba comprando el petróleo a los productores a un precio mayor al que luego vendía a las refinadoras, lo que obligaba a la empresa a compensar y cubrir sus pérdidas con deudas y préstamos.¹⁷ Por este motivo, la deuda de YPF pasó a ser de U\$S 640 MM en 1976 a U\$S 4646 MM en 1982; además, la empresa no sólo debía tomar deuda para sus propios déficits, sino que, como muchas otras empresas estatales en Latinoamérica, era utilizada como “caja chica” por el gobierno, y dado lo problemático de la situación económica del momento, sus préstamos eran utilizados

¹⁶ Ley 17.319; Boletín Oficial de la República Argentina; Buenos Aires, Argentina; 23 de junio de 1967; art.º 6.

¹⁷ Castellani, A. y Serrani, E. (2010); La persistencia de los ámbitos privilegiados de acumulación en la economía argentina. El caso del mercado de hidrocarburos entre 1977 y 1999; *Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*; Vol. 4; No. 6; Buenos Aires, Argentina; p. 10: “No sólo se vio obligada a adquirir el petróleo de las contratistas a un precio muy superior al de sus propios costos de producción, sino que, además, como resultado de las políticas tarifarias (...) debía venderle a las firmas comercializadoras ese mismo petróleo a precios inferiores a los de compra. Si bien en algunos periodos, la diferencia entre los precios fue compensada por el Tesoro Nacional, en última instancia fue el Estado el que sostuvo los precios diferenciales (...); llevo a una situación completamente insólita para una empresa petrolera: la existencia de consecutivos quebrantos operativos (...).

por el gobierno para gastos corrientes¹⁸. En resumen, la política petrolera hacia el final de la década de los 80' mostraba que el desempeño de YPF y del sector hidrocarburífero en general tenía serios problemas.

El gobierno de Menem y sus reformas

Con una inflación del 200%, ingresos fiscales mínimos, sin posibilidad de créditos ni financiamiento externo, Menem propuso una reforma del Estado que daría un giro total respecto al pasado, y planteó una receta política según la cual el paradigma de Estado intervencionista dejaría de funcionar para dar lugar a un Estado mínimo y liberal. Sus objetivos principales eran la estabilización macroeconómica y la mejora de la reputación internacional del país, a modo de conseguir fondos y enviar señales favorables y credibilidad a los inversores internacionales; para ello, realizó una serie de grandes reformas estructurales. En pocas palabras, las políticas utilizadas fueron la desregulación, la privatización y la liberalización económica, todos con el fin de desarticular la relación que existía previamente entre Estado y sociedad con el fin dar el espacio al mercado; así, impuso políticas y métodos que rompían con las décadas anteriores y con la tradición política peronista. En los términos de Cortes y Marshall, “ (...) el programa de liberalización de la economía de 1991 estableció la libre convertibilidad, una tasa de cambio baja, mecanismos de control salarial y disciplina fiscal, deteniendo así la inflación. (...) entre sus principales propósitos figuraban la expansión del papel del sector privado en la económica, la modernización de la industria manufacturera, el crecimiento de las exportaciones y el mejoramiento de la competitividad. Sus principales medidas (...) incluyeron liberalización comercial y financiera y privatizaciones, y el influjo de capitales adquirió un papel preponderante en sostener el crecimiento.”¹⁹

La reforma del sector hidrocarburos

¹⁸ Ídem. “A esto se le sumó la existencia de un permanente resultado financiero negativo, producto de la política de endeudamiento externo a la que fue sometida la empresa estatal (...) para sostener los mecanismos de valorización financiera de capital.”

¹⁹ Cortes, R. y Marshall, A. (1999); Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa; *Desarrollo Económico*; vol. 39; n° 154; p. 196.

En un principio, la reforma del sector energético fue posible gracias a normativas del gobierno que, si bien no estaban puntualmente dirigidas a los hidrocarburos sino a toda la economía, abrieron la puerta a la reforma en el sector. Se trató de leyes que establecieron el marco regulatorio para llevar a cabo la transición del Estado interventor a la desregulación: la Ley de Reforma del Estado (Ley 23.696/89) y la Ley de Emergencia Económica (Ley 23.697/89). Estas dos vastas leyes prepararon el terreno y permitieron los siguientes cambios: “bajo la hegemonía neoliberal, la reforma estructural del sector de hidrocarburos se sostuvo sobre tres pilares: la desregulación del mercado, la transformación de los hidrocarburos en commodities y la fragmentación y privatización de YPF”²⁰. Así, la Ley de Emergencia Económica (Ley 23.698/89) fue el sustento legal de las privatizaciones y desregulaciones en la economía argentina, en este caso, de la industria hidrocarburífera; gracias a ella, pierden vigencia las disposiciones sobre empresas del Estado (que serán privatizadas), deja de funcionar la reserva y privilegio de áreas y yacimientos para YPF.

Bajo este nuevo paraguas legal, como explican Nicolás Gadano y Federico Sturzenegger, se utilizaron tres mecanismos para la reforma del sector de los hidrocarburos: licitaciones, reconversiones y finalmente, las privatizaciones. En 1989 se dictaron tres decretos que apuntaban específicamente a modificar el régimen petrolero argentino. El primer decreto (decreto 1055/89) desreguló el sector, confirmó la libre disponibilidad de lo producido, permitió la importación de hidrocarburos y derivados, y creó el primer mecanismo para la reforma del sector: convocó a concursos para las licitaciones de “áreas liberadas”, previamente reservadas a YPF.

El segundo decreto (decreto 1212/89) determinó las reglas y mecanismos para sustituir el rol del Estado en los hidrocarburos, ya que fue este el que previó la desregulación de los precios del sector para 1991 y dio el marco legal para el segundo mecanismo de reforma: las reconversiones de contratos (en general, se reconvirtieron áreas ya exploradas por YPF que requerían desarrollo e inversiones para ser exitosamente explotadas). “En lo referente a esta reconversión, fue un proceso oscuro y restringido, y podemos deducir que se implementó de tal modo que favoreciese a los contratistas de YPF. Estos eran principalmente grupos económicos argentinos (...) En el momento en que se decidieron estas transacciones Menem estaba buscando el apoyo empresarial a su gestión, (...)”

²⁰ Sabbatella, I. (2012); La política petrolera de la posconvertibilidad: de la herencia neoliberal a la expropiación de YPF; *Argumentos. Revista de crítica social*; No. 14; Buenos Aires, Argentina.

sugieren que se favoreció a los grupos mencionados.”²¹ En gran medida coincide e ilustra lo planteado por Sebastián Etchemendy²²: las reconversiones constituyeron desregulaciones parciales como expresión de la voluntad del gobierno de cimentar coaliciones sectoriales (en este caso, los grupos empresarios nacionales) para buscar apoyo y lograr llevar adelante sus reformas. Finalmente, el decreto 1589/89 estableció la libre importación y exportación de los hidrocarburos y derivados, confirmó la libre disponibilidad de lo producido e introdujo la libre disponibilidad de las divisas producto de operaciones hidrocarburíferas.

La situación de YPF a fines de los 80’ era crítica, por lo que en 1990, se puso en marcha el tercer mecanismo de reforma: la privatización. Se decretó la transformación de YPF en YPF SA, previo a lo cual se reestructuró la empresa para darle un perfil más “privado” (se fraccionó la compañía y se vendieron activos “no estratégicos”). Poco tiempo después, el Ejecutivo envió un proyecto de Ley al Congreso para su privatización, pero este sufrió grandes modificaciones, producto de negociaciones y compensaciones que debieron ser introducidas a fin de lograr el éxito de la ley: las principales fueron la federalización de los hidrocarburos, el pago de regalías adeudadas y el pago de deudas a los jubilados. Como intenta explicar esta investigación, gracias a esas concesiones y resarcimientos, en 1992 se sancionó la Ley 24.145, la ley de privatización de YPF y federalización de los hidrocarburos, según la cual se declara “sujeto a privatización” el capital social de YPF SA y se transfiere el dominio público de los yacimientos del Estado nacional a las provincias en cuyos territorios se encuentren. Sin embargo, como lo explica la misma ley, esta transferencia a las provincias se perfeccionaría cuando se sancione la normativa modificatoria de la Ley 17.319 (una nueva y actualizada Ley de Hidrocarburos), de lo cual se encargaría la Comisión de Provincialización de Hidrocarburos. A mediados de 1993 se consiguió una exitosa venta de acciones de la empresa, y durante el resto de la década el Estado fue desprendiéndose de sus acciones, hasta que en 1999 Repsol adquirió el total, con lo que se puede decir que concluyó el proceso de privatización.

Sin hacer juicios sobre los instrumentos utilizados durante el proceso de privatización, los resultados de estos cambios en cuanto a nivel de producción fueron muy positivos. Entre 1990 y 1996 la producción de petróleo creció 63% -se derivó principalmente a

²¹ *Ibíd.*; p.98.

²² Etchemendy, S. (2001); Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica; *Desarrollo Económico*; Vol. 40; No. 160; p. 675; Buenos Aires, Argentina.

exportaciones-, y el uso de mejores técnicas y mayores inversiones permitió recuperar las reservas y su horizonte temporal a niveles pre-1980.

Menem y la estrategia política de sus reformas: ¿cómo lo logró?

Dada la magnitud del giro político de las propuestas de Menem, cabe preguntarse cómo consiguió hacerlo manteniéndose dentro de un partido que tradicionalmente abogó fuertemente por el tipo opuesto de políticas públicas; más aún, es importante comprender cómo logró conservar los aliados políticos y sociales tradicionales del partido al alejarse tanto de las políticas y estrategias que en un principio los habían acercado. La política de reformas de mercado del gobierno de Menem “estuvo fundada en gran medida en coaliciones cimentadas en negociaciones más o menos formales con una variedad de intereses económicos sectoriales anclados en el viejo modelo. (...) [es fundamental] subrayar la manera en que el Estado pudo moldear los intereses de algunos actores sociales tradicionales y obtener grupos de apoyo pro mercado entre los antiguos sectores populistas e intervencionistas.”²³ Sebastián Etchemendy explica así a las reformas menemistas, que a simple vista parecen haber tenido poca resistencia u oposición si se tiene en cuenta la magnitud de los cambios y la gran ruptura con el pasado que supuso. El gobierno formuló una reforma total del Estado, y como explica el autor, logró controlar los tiempos y el alcance de cada reforma, por lo que pudieron crear coaliciones con algunos actores y darse un mayor margen de negociación. Al tomar una postura de negociación –parcial- y no de imposición total, Menem consiguió llevar adelante enormes cambios dentro del esquema legal institucional y con un sorprendente grado de apoyo. En cada cambio o reforma, las coaliciones se lograron gracias a desregulaciones parciales en algunos casos, y políticas negociadas de asignación de renta en otros; de acuerdo a la reforma y al sector, el gobierno consiguió construir alianzas específicas para negociar e implementar los cambios, negociando el grado de desregulación en cada área; consiguiendo así que sectores tradicionales del peronismo intervencionista apoyaran sus reformas neoliberales.

Dada la situación económica y social en la que se encontraba el país al comienzo de las reformas, esta fue la dirección en la que se encaminaron los proyectos del gobierno. Como explican tanto Rosalía Cortes y Adriana Marshall como Sebastián Etchemendy, en ningún

²³ Etchemendy, S. (2001); óp. cit.

caso se trató de reformas fáciles de implementar y de simple consenso social, sino que fueron transformaciones muy grandes que cambiaron el panorama del país, y como tales, resistidos por varios sectores de la sociedad. Por esta razón, el gobierno necesitó coaliciones, alianzas e intercambios para lograr la implementación de cada una de las políticas, pero, como explican Cortes y Marshall²⁴, las transformaciones avanzaron más y con mayor éxito en aquellos sectores que el gobierno consideraba prioritarios e indispensables para su estrategia económica. El esquema de cambios y reformas propuesto por el presidente requería que las modificaciones “núcleo” o pilares se hicieran efectivas para que la política económica general funcionara, lo que implicaba una absoluta necesidad de éxito en reformas tales como la del sector de los hidrocarburos. Cuando se trató de cambios imprescindibles para la aplicación y éxito del programa general de gobierno, Menem estuvo más dispuesto a negociar y a la vez, a aplicar presión en esos sectores con el fin de concretar las reformas necesarias.

Negociaciones para el éxito: la dimensión federal y la dimensión partidaria

Como clave para el éxito de las reformas, uno de los principales actores con los que el gobierno nacional debió negociar, formar coaliciones y realizar intercambios fue con las provincias. La relación y dinámica federal tuvo un papel muy importante en el proceso y las provincias argentinas se convirtieron en un factor central por razones políticas, partidarias y electorales. La participación y el apoyo de las provincias a las reformas presidenciales fue indispensable para hacerlas efectivas. Por ello, el consenso con los gobiernos provinciales era tan central para el gobierno nacional, pero conseguirlo no fue tan fácil ni estuvo libre de conflictos. Como expliqué previamente, en la dinámica federal, ninguna de las partes está predispuesta a ceder poder ni prerrogativas en favor de la otra y las preferencias de los actores involucrados son opuestas entre sí (ambos prefieren la mayor cantidad de potestades para sí); entonces, ¿por qué el gobierno nacional decide federalizar? ¿cómo llega el gobierno nacional a decidir ceder prerrogativas a las provincias? ¿por qué fue necesaria la federalización de los hidrocarburos para lograr los programas de la administración menemista? ¿fue gratuito para el gobierno nacional ceder autoridad y prerrogativas a las provincias? Ninguna de estas preguntas puede ser respondida fácilmente ni de modo

²⁴ Cortes, R. y Marshall, A. (1999); óp. cit.

unívoco; aún así, en este trabajo intentaré hacerlo utilizando conceptos antes desarrollados, como el balance intergubernamental de poder y las dinámicas partidarias en Argentina.

Parte de la respuesta reside en lo explicado por Etchemendy y Cortes y Marshall, gracias a quienes tenemos una mejor comprensión sobre lo acontecido. El gobierno buscaba poner en marcha un controvertido y novedoso plan de reformas económicas dentro de un partido tradicionalmente opuesto a ellas, por lo que para conseguirlo el gobierno se dio márgenes de negociación sectoriales para lograr el apoyo y la aprobación de sus políticas. Dos sectores o actores centrales en esas negociaciones fueron las provincias y el propio partido peronista, y en muchas ocasiones estos dos actores fueron el mismo, dada la extensión nacional del peronismo, implicando que negociar con una provincia y realizar concesiones significaba también realizar concesiones partidarias.

Por un lado, dos autores que contribuyen a la explicación de cómo Menem logró el éxito en la dimensión territorial o federal son Edward Gibson y Ernesto Calvo²⁵. Ellos ofrecen una explicación acerca de cómo el peronismo logró llevar a cabo reformas abiertamente enfrentadas con sus bases sociales históricas y, al mismo tiempo, asegurar el soporte político necesario para, no sólo asegurar su gobernabilidad, sino también para sus sucesivas victorias electorales. La implementación de las reformas estuvo moldeada por el federalismo argentino y la estructura de alianzas y coaliciones del peronismo. “En tiempos de crisis, el desajuste entre la organización territorial del poder político y la distribución territorial del poder económico permite realineamientos políticos alternativos para el partido gobernante”²⁶.

El peronismo se nutre y se forma de dos grupos diferenciados: una coalición metropolitana, ubicada en zonas urbanizadas y más desarrolladas, como el área pampeana, y una coalición periférica, ubicada en zonas menos desarrolladas. Lo que los autores plantean es que, a la hora de implementar las reformas liberales, el peronismo se apoyó – política y electoralmente- en sus bases de origen periférico a través de dos mecanismos, el incremento del flujo de recursos a las provincias y el atraso de la llegada de las reformas (o al menos de sus consecuencias). Dada la nueva estabilidad que prometía la economía política planteada por Menem, el peronismo logró forjar nuevas alianzas con sectores de

²⁵ Gibson, E. y Calvo, E. (2001); Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión federal de la reforma económica en la Argentina; en Calvo, E. y Abal Medina, J. M. (ed), El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina (p. 201 – p. 226); Buenos Aires, Argentina.

²⁶ Ídem, p. 202.

clase media y más conservadores, que en un inicio fueron la alternativa a la coalición peronista metropolitana.

Fue posible llevar a cabo las reformas apoyándose únicamente en las regiones periféricas gracias al enorme nivel de sobrerrepresentación que existe en los distintos niveles de gobierno argentinos, principalmente en las Cámaras de Diputados y de Senadores, en las cuales las provincias no metropolitanas poseen una cantidad de representantes que no sólo no es proporcional a su población, sino que tampoco guarda coherencia con la cantidad de representantes asignados a las provincias más habitadas y desarrolladas. A esto aluden los autores cuando mencionan el desajuste entre la organización territorial del poder político y la distribución territorial del poder económico: las provincias más pobladas y desarrolladas económicamente no logran trasladar su relevancia y poder al plano político gracias a la sobrerrepresentación de las provincias periféricas que, dado al sistema político y electoral, obtienen un nivel equivalente de relevancia y voto al de aquellas. De allí que existe un desajuste entre la organización y distribución territorial de los poderes político y económicos, dado que no se corresponden, permitiendo que “ninguna coalición electoral ganadora pudiera establecerse sin el apoyo de estructuras regionales de poder en la periferia. (...) sólo los partidos que poseyeron ligazones institucionales con redes de poder regional capaces de garantizar el voto en el “interior” fueron capaces de obtener victorias electorales”²⁷. Al apoyarse y mantener los lazos políticos con el sector periférico del partido peronista, Menem fue capaz de llevar adelante sus reformas; el peso y poder político de las provincias no metropolitanas fue tan grande que logró “avasallar” la resistencia de los sectores metropolitanos. “La coalición periférica resultó clave para mantener la viabilidad política del peronismo y constituyó un soporte fundamental a principios de los 90’, cuando el gobierno de Menem giro los cañones hacia sus bases políticas tradicionales en las provincias metropolitanas.”²⁸

Por otro lado, parte de la explicación acerca de cómo Menem logró el éxito en sus reformas y el por qué de la descentralización reside en la dimensión partidaria. Como expliqué antes, dadas las características del partido peronista, las dimensiones territorial y partidaria están entrelazadas y forman parte de las mismas lógicas y explicaciones. A pesar de ello, vale pena formular una explicación acerca del cambio en el balance de poder intergubernamental desde una perspectiva partidaria, fundamentalmente investigando

²⁷ Ídem, p. 206.

²⁸ Ídem, p. 211.

aquellos factores que facilitan el acercamiento, la cooperación y la negociación entre distintos elementos de un mismo partido.

Kent Eaton²⁹ explica que una de las variables centrales que afectan las relaciones subnacionales es la dinámica partidaria. El tipo de partido político, nacional o fragmentado, es uno de los elementos clave que determinan la capacidad del presidente de imponer disciplina partidaria: en Argentina, el partido central es el peronista, y es un partido nacional, ya que está presente tanto a nivel nacional como a nivel provincial. Esta circunstancia plantea una dualidad de liderazgos partidarios a los que los legisladores nacionales deben seguir y “complacer” (líder nacional y líder provincial), dado que ambos son sus líderes y referentes de partido. Si además se tienen en cuenta las características y leyes electorales argentinas que determinan que tanto el líder nacional como los gobernadores tengan poder sobre la selección de candidatos en las listas electorales, se termina conformando un esquema de lealtad dual en los legisladores, tal que dependen del favor de ambos para avanzar su carrera política. Esta situación los coloca en una “estructura híbrida de incentivos” (dado que representan tanto a un territorio como a un partido)³⁰, por lo que no siempre está tan claro cuál es la línea a seguir. Por esta razón, si bien podría esperarse disciplina partidaria a favor del presidente, en muchos casos (en general, en discusiones de cuestiones federales) los legisladores obedecen a los líderes provinciales, obligando al presidente a negociar con ellos para lograr sus objetivos.

Sin embargo, a pesar de que en el caso pertinente las provincias hayan hecho uso de la oportunidad proveída por la necesidad urgente que el presidente tenía de su voto, la dinámica y disciplina partidaria en Argentina son conceptos confusos y de contenido cambiante. En algunas ocasiones la dimensión federal prima por sobre la absoluta disciplina al líder, y en otras, los partidos son “corsés”³¹ que limitan la acción legislativa y minan el elemento “descentralizador” que debería tener el gobierno nacional. “Otro hecho que contribuyó al desdibujamiento del federalismo argentino fue la estructura de algunos partidos nacionales. (...) muchos partidos nacionales no pudieron ejercer la conducción partidaria sin afectar la necesaria división que demanda el federalismo. (...) no han

²⁹ Eaton, K. (2004); óp. cit.

³⁰ Eaton, K. (2002); óp. cit.

³¹ Battagión, Richard, convencional por la provincia de Mendoza en la Asamblea Nacional Constituyente de 1994; 4 de agosto de 1994.

coadyuvado al mejoramiento de la estructura federal, porque han tenido un esquema íntimo verticalista.”³².

En el caso de la reforma de hidrocarburos, al ser una reforma tan necesaria y central para los planes del gobierno nacional, el presidente no tuvo otra opción más que hacer concesiones para conseguir sus objetivos, y allí es donde surgieron las negociaciones con los gobernadores provinciales a través de sus representantes en Poder Legislativo. La necesidad imperiosa del presidente de lograr que las dos lealtades de los legisladores coincidan en un mismo plan político resultó en negociaciones y compensaciones.

Otro punto de vista es el de Jonathan Rodden, según quien las compensaciones de Menem a las provincias pueden entenderse desde la dimensión partidaria gracias a la etiqueta compartida por ambos. Tanto los oficiales subnacionales como los nacionales muchas veces son juzgados y votados en base a aquello que comparten: su etiqueta partidaria, razón por la cual, ambos se esfuerzan en pos de mantener impecable la reputación del partido, ya que saben que puede llegar a ser electoralmente más relevante que su propio historial o performance política. Como la reputación del presidente incide directamente en la reputación de todos los miembros subnacionales del partido, el futuro electoral de los gobernadores y legisladores depende en parte del éxito de aquél.

En la década del 90’, las reformas menemistas tenían incidencia directa en la etiqueta partidaria, por lo que –a pesar de no siempre estar de acuerdo- los gobernadores debían colaborar con el presidente con el fin de no dañarla, añadiendo un incentivo más a la cooperación entre niveles de gobierno. A esto se añadía la problemática situación económica como factor para la colaboración, dado que una crisis dañaría mucho al partido. Si bien Menem se alejó muchísimo de las políticas tradicionales del partido, los funcionarios políticos peronistas se beneficiaron mucho de las reformas de mercado: la estabilización macroeconómica y la subsiguiente inversión en la producción elevaron considerablemente los presupuestos provinciales. Además, a pesar de que se bajó el porcentaje provincial en la distribución primaria de coparticipación como resultado de los dos pactos fiscales firmados entre el Ejecutivo y las provincias (el primer Pacto Fiscal fue en 1992 y recortó en 15% el porcentaje correspondiente a las provincias, dejando el 50,3% a la Nación como piso mínimo de transferencias; el segundo Pacto Fiscal fue en 1993 y –a grandes rasgos- aumentó el mínimo de las transferencias coparticipables a las provincias,

³² Ídem.

pero las comprometió a acordar y aplicar en sus territorios las políticas neoliberales del Ejecutivo), éstas consiguieron asegurarse un mínimo definido de fondos coparticipables, que no sólo fue cuantioso en términos reales, sino que también dio estabilidad económica a los presupuestos subnacionales (algo muy valorado teniendo en cuenta las crisis hiperinflacionarias de la década pasada). Como mencionó un representante en la Asamblea Constituyente de 1994: “Además quiero puntualizar que desde que está en ejercicio (..) el presidente Carlos Menem, se han realizado gran cantidad de acciones en favor del federalismo efectivo, real y concreto (...); el programa económico actual, al haber eliminado la inflación manteniéndola en niveles muy bajos, ha permitido recuperar la recaudación tributaria de una manera muy fuerte, beneficiando básicamente a las provincias. Hoy no se recauda impuesto inflacionario (...).”³³

Por ello, a pesar de haberse alejado de la tradición peronista, Menem contó con el apoyo de los gobernadores tradicionales del partido, dado que se beneficiaron mucho de los resultados de las reformas. Kent Eaton³⁴ también intenta explicar el apoyo de los legisladores a las grandes reformas de la década del 90’ de modo similar a Rodden. Según el autor, una gran fuente de apoyo fue la capacidad de los legisladores de tomar crédito como parte del partido por los beneficios colectivos generados por la reforma, principalmente, el éxito de la estabilización económica, además de ubicarles en “los favores” del presidente y líder del partido, aquel con enorme influencia sobre su futuro político. Este sentido de agradecimiento (y también de insuficiencia de reformas) también fue manifestado en 1994 por un convencional de Santa Cruz: “Sería injusto si no reconociéramos algunas ventajas que este gobierno (...) le ha dado a la Patagonia: rebajas del 50 por ciento en los combustibles, cosa que nunca había ocurrido en este país; (...); reembolsos por utilización de los puertos patagónicos —medida importante también—; provincialización de los hidrocarburos; pero con eso solamente no alcanza.”³⁵

Por ello, la etiqueta partidaria compartida implicó una necesidad de crear un frente unido entre las partes, obligando a una negociación intrapartidaria, cuyos resultados beneficiaron a ambos.

³³ Rodríguez de Tappata, Anahí, convencional por la provincia de Río Negro en la Asamblea Nacional Constituyente de 1994; 8 de agosto de 1994.

³⁴ Eaton, K. (2002); óp. cit.

³⁵ Arnold, Eduardo, convencional por la provincia de Santa Cruz en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991; 10 de agosto de 1994.

Otro punto a considerar es la posibilidad de que el gobierno nacional haya tomado la decisión de ceder a las demandas de descentralización de las provincias porque, como explica Eaton³⁶, considera que el apoyo de los oficiales subnacionales le será útil y necesario en el futuro, especialmente si busca perpetuarse en el poder. Si tenemos en cuenta el contexto político del momento de sanción de la ley de privatización de YPF y federalización de los hidrocarburos, se puede reflexionar sobre las estrategias electorales a futuro de Carlos Menem: en 1992 la Constitución Nacional ordenaba un mandato presidencial de 6 años y no permitía la reelección presidencial. Habiendo asumido el cargo en 1989, en 1992 la legislación ordenaba el fin de la presidencia de Menem en 1995; sin embargo, es posible asumir que en aquél momento ya estaba en sus planes políticos la búsqueda de algún mecanismo que posibilitara su continuidad en el poder, a fin de lo cual iba a requerir el máximo apoyo político de sus aliados provinciales. Así, vemos que la decisión del líder nacional de realizar concesiones fue una decisión estratégica para favorecerse a sí mismo y a su partido tanto en el corto plazo (lograr el apoyo inmediato para aprobar la privatización de YPF) como en el largo plazo (lograr el apoyo necesario para lograr la reforma constitucional y mantenerse en el poder cuatro años más).

Las provincias unidas frente a la Nación

A la hora de comprender cambios en el nivel de centralización, también es importante tener en cuenta la unidad partidaria o no entre las unidades subnacionales: si los gobernadores no forman un frente unificado, es más fácil para el presidente realizar compromisos particulares con cada provincia y debilitar a la oposición, en lugar de enfrentarse con un problema mayor. Pero, si la atomización debilita a las provincias, lo opuesto también es cierto, la unión las deja en una posición de poder frente al gobierno nacional, especialmente si éste quien necesita a aquellos para lograr su cometido. En este punto es casi imposible distinguir entre las dimensiones partidaria y provincial de la estrategia de negociación del presidente, ya que negociar con gobiernos provinciales y sus representantes era sinónimo de negociar con miembros del partido, permitiendo que los intercambios exitosos impliquen beneficios en ambos frentes. Es el caso de la OFEPHI (Organización Federal de Provincias Productoras de Hidrocarburos), fundada en 1988, una

³⁶ Eaton, K. (2002); óp. cit.

organización que nuclea a las llamadas provincias petroleras -Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego- y tiene como fin el asesoramiento en cuestiones de hidrocarburos y la elaboración de una postura unificada entre las provincias que la conforman. Al unirse y dar lugar a una alianza federal, estas provincias se convirtieron en un actor de peso ineludible a la hora de reformar al sector pertinente.

Si bien Menem tenía el control unificado del gobierno y del partido –lo que en teoría lo fortalece cara a las provincias- en este caso los gobiernos subnacionales lograron la descentralización. ¿Cómo lo lograron? No fue para nada fácil, ni para las provincias ni para el gobierno nacional. El Ejecutivo enfrentaba negativas y rechazos a su propuesta de reformas de varios sectores de la sociedad, de afuera y adentro de su partido político, y es en la búsqueda de apoyo que las provincias encuentran una oportunidad de negociación beneficiosa para ambos. El entonces presidente de la OFEPHI Néstor Kirchner, gobernador peronista de la provincia de Santa Cruz sugirió un modo de acercamiento entre las partes: la Nación pagaría una cuantiosa suma de dinero a las provincias, respondiendo a su reclamo por regalías mal liquidadas, luego de lo cual apoyarían la iniciativa de privatización de YPF (además de incluir a la federalización de los hidrocarburos en la norma). “En el marco de la transformación neoliberal del sector petrolero, el gobierno de Menem y los gobernadores de las provincias con hidrocarburos en su subsuelo acordaron a través del Pacto de Luján de 1990 el reconocimiento del dominio y jurisdicción de los Estados provinciales sobre los recursos naturales renovables y no renovables, superficiales y subyacentes, que se encuentren en su territorio. El pacto habilitó el apoyo de los gobernadores nucleados en la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI) a la política petrolera en general y a la privatización de YPF en particular. Allí negociaron también la cancelación de las deudas contraídas por regalías mal liquidadas y la participación provincial en la venta de los activos de YPF.”³⁷

En palabras del entonces senador nacional Rodolfo Terragno: “Si la privatización era reclamada de modo unánime por la Ofephi -argumentó Kirchner- se vencerían muchas resistencias. Pero la solución tenía un precio: la Nación debía pagar (acuerdos extrajudiciales mediante) sumas multimillonarias que las provincias de la Ofephi reclamaban por regalías supuestamente "mal liquidadas".

³⁷ Sabatella, I. (2012); óp. cit.; p. 166.

Ya el 30 de agosto de 1991, Menem, junto con sus ministros Domingo Cavallo y José Luís Manzano, había suscrito una curiosa "conciliación" con Santa Cruz. Por ella, la Nación "reconocía" una deuda de 480 millones de dólares con la provincia. Pero el "reconocimiento" quedaba impúdicamente sujeto a la sanción de la ley de privatización de YPF. Si no se aprobaba esa ley, el reconocimiento -decía con todas las letras una cláusula del acuerdo- "quedará sin valor y efecto alguno, y no podrá ser invocado como antecedente de ninguna especie". El martes 22 de septiembre de 1992, los gobernadores de la Ofephi se reunieron con Manzano, en el Ministerio del Interior, y resolvieron montar un lobby. (...) Desde allí pidió apoyo para la privatización de YPF e instó a que los disidentes, al menos, dieran quórum. (...) Al día siguiente, el diario Clarín publicó, con foto de Kirchner, la noticia: "Provincias petroleras hacen lobby por la aprobación."³⁸

La amenaza de la oposición de las diez provincias nucleadas en la OFEPHI demuestra cómo la unidad subnacional puede obligar al presidente a negociar con ellas y, en el caso de que ello prospere, ofrecer compensaciones para llegar a un acuerdo. Sin embargo, en lugar de dar lugar a una oposición cerrada a las reformas económicas, ambas partes vislumbraron una oportunidad para obtener algo que querían o necesitaban, permitiendo así la descentralización de los hidrocarburos.

Así, es posible llegar a una conclusión y responder a las preguntas antes planteadas. El gobierno nacional toma la decisión de federalizar dado que las privatizaciones eran parte central y pivotal del funcionamiento efectivo de sus reformas político económicas; para conseguirlas, necesitaba el apoyo imprescindible de las provincias, sus votos y mayorías políticas (dado que un cambio de semejante magnitud puesto en funciones mediante un decreto no tendría la suficiente solidez institucional como para lograr los objetivos del gobierno). Esta federalización fue una transferencia de potestades, prerrogativas y autoridad a las provincias, algo que no es gratuito de otorgar para el gobierno nacional³⁹; lo que destaca lo significativo del hecho, dado que para que algo así suceda, deben existir motivos urgentes e inevitables por parte del Ejecutivo. Si bien el gobierno nacional siempre prefiere no devolver prerrogativas a las provincias, en este caso Menem necesitaba sí o sí de apoyo

³⁸ Rodolfo Terragno; "Néstor Kirchner aprobó la privatización de YPF"; *La Nación*; Sección Economía; 25 de febrero de 2007.

³⁹ Como explica Tulia Falletti, de acuerdo al orden de preferencias del gobierno nacional, su primera preferencia es, por lo general, no descentralizar; en caso de no ser posible, su segunda predilección es la descentralización administrativa, lo que implica el traspaso del poder de administración y delivery de ciertos servicios sociales y/o políticas públicas.

para su programa político, y las provincias reclamaban algo a cambio de ello, de allí surge la decisión de federalizar los hidrocarburos. Este fue uno de los mayores compromisos que Menem debió asumir para lograr el éxito de su estrategia de privatización. El gobierno estuvo dispuesto a negociar y consensuar sus reformas con distintos grados de flexibilidad según la urgencia y centralidad de la reforma en cuestión, y en el caso de la reforma energética, el apoyo federal era imprescindible, tanto por el hecho de que sin él los cambios no hubieran sido político e institucionalmente posibles, como también por la necesidad de gobernabilidad y estabilidad jurídica que las reformas requerían. El resultado de la negociación con las provincias fue la federalización de los hidrocarburos -algo por mucho tiempo demandado por los gobiernos subnacionales⁴⁰ - y la privatización de YPF. El gobierno nacional inclinó la balanza de poder a favor de las provincias al autorizar una concesión en favor de éstas; al devolver potestades a las autoridades subnacionales, Menem tomó la decisión de descentralizar y modificar la balanza de poder intergubernamental.

En otras palabras, el plan de liberalización económica planteado por Menem requirió de mecanismos de compensación para los actores cuya aprobación eran necesaria. Se pusieron en marcha discusiones y posibles alternativas que efectivizaran las reformas del gobierno nacional, todas ellas involucraban a las provincias, que no sólo tenían poder de veto sobre los cambios, sino que también serían enormemente afectadas por las reformas, de modo que se resolvió la federalización de los hidrocarburos y el pago de regalías adeudadas como mecanismos de compensación e intercambio por su apoyo. Tanto en la dimensión provincial como en la dimensión partidaria fueron necesarias coaliciones y negociaciones que moldearan la reforma de modo que pudiera ser avalada por todos los actores.

Por qué la federalización hidrocarburífera tomó doce años más en completarse

Como mencioné antes, la federalización de los hidrocarburos fue un proceso que se inició a mediados de la década del noventa y terminó diez años después. La voluntad del entonces presidente Carlos Menem de lograr la aprobación de sus reformas económicas lo forzó a negociar con las provincias argentinas, resultando en una política de compensaciones como mecanismo de coalición. De allí que –gracias a elementos que

⁴⁰ Para una comprensión acabada de los reclamos provinciales, ver la pagina web de la OFEPHI, en la sección historia:
http://www.ofephi.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=17

facilitaron la cooperación y la voluntad de negociar- las provincias hayan logrado la federalización de los yacimientos en sus territorios.

Sin embargo, si la explicación terminara allí no se podría comprender por qué la provincialización duró doce años más en lugar de terminar de concretarse en aquel momento. El proceso no concluyó en 1994, sino que la devolución a las provincias de sus prerrogativas requirió una década más para ser completa. Dos elementos del esquema jurídico creado en la década del noventa impidieron que la federalización comience y termine con la reforma constitucional de 1994 y la Ley 24.145: por un lado, el traspaso de facultades y competencias a las provincias no fue total y acabado, y por otro, la concreción del traspaso es contingente a la sanción de nueva legislación.

Estrictamente, los elementos jurídicos básicos de las regalías en Argentina son los siguientes: el hecho imponible es el producido por la explotación de hidrocarburos, considerando sólo la producción computable (es decir, no la que se pierde ni tampoco el agua, impurezas, etc.); el sujeto pasivo –el que paga la regalía- es el concesionario de la explotación; el sujeto activo –el que recibe el pago- es el Estado nacional; la base imponible es valor en boca de pozo de la producción computable; y la alícuota o porcentaje a pagar es del 12%. Dado que el sujeto activo de las regalías es el Estado nacional, las provincias no están legitimadas a reclamar el pago de regalías ni de supuestas deficiencias a los concesionarios; según los artículos 12 y 59 de la Ley 17.319, el concesionario paga mensualmente al Estado nacional, y –casi simultáneamente- éste paga el mismo importe a las provincias, por lo que las provincias y los concesionarios no comparten ninguna relación.

En Argentina, la discusión central en la industria petrolera ha sido siempre sobre el dominio de los hidrocarburos, y siempre tuvo como eje al federalismo. Aquí, dos conceptos permiten comprender la situación legal de los yacimientos: el dominio y la jurisdicción. El dominio es la titularidad del derecho de propiedad, es decir que es el dominio sobre las cosas; en cambio, la jurisdicción es la facultad de la autoridad de dictar normas regulatorias sobre un determinado ámbito, en este caso, es la jurisdicción la que faculta a la autoridad a regular las relaciones jurídicas que nacen del uso y el aprovechamiento de los recursos naturales; es decir que es el dominio sobre las relaciones.

Hasta la sanción de la Ley 24.145 en 1992 –la que privatizó YPF y federalizó los hidrocarburos- tanto el dominio como la jurisdicción sobre los recursos naturales perteneció al Estado nacional. En consonancia con esta ley, en 1994 se reformó la Constitución

Nacional, en la que se incluyó el artículo 124, según el cual “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”, modificando así las relaciones jurídicas entre las provincias y el Estado nacional. De allí en adelante, los hidrocarburos no pertenecen al Estado nacional sino a las provincias en que se encuentren; sin embargo, hay ciertos elementos que matizan dicha federalización, o la hacen ambigua, confusa y sujeta a interpretación.

En primer lugar, hay que tener en cuenta brevemente la distinción entre dominio y jurisdicción, ya que según las modificaciones legales de 1994 se traspasa a las provincias sólo el dominio, dejando en manos del Congreso de la Nación la jurisdicción, es decir, la facultad de regulación legal y planeamiento. Cabe aclarar que el Congreso nacional se forma con representantes provinciales, por lo que puede decirse que la “facultad de regulación legal y planeamiento” técnicamente está en manos de las provincias. Sin embargo, esto no cumple o no acaba con los reclamos provinciales, puesto que cada provincia busca el manejo y administración propia e independiente de sus propios recursos. Naturalmente fue motivo de discusión entre diversos representantes durante la Asamblea Constituyente encargada de reformar la Constitución, dado que las provincias petroleras buscaban la titularidad de no sólo el dominio sino también de la jurisdicción: “(...) si al dominio le quitamos la jurisdicción, queda absolutamente vacío; se transforma en una ficción, en un romanticismo. (...) poner dominio y negar la jurisdicción es sencillamente no avanzar, sino retroceder (...)”⁴¹. Sin embargo, otros constituyentes tomaron la medida como algo positivo, como una compensación o reconocimiento largamente debido por la Nación, “De manera tal que, al estar estableciendo el dominio originario sobre estos recursos (...) estamos confirmando un principio fundamental donde el dominio de los recursos naturales de las provincias con seguridad va a ser defendido por ellas, (...)”⁴²

En segundo lugar, es de relevancia entender que si bien la Ley 24.145 dictó la federalización de los hidrocarburos, esta misma ley lo impide, ya que la hace contingente a la sanción de una nueva ley de hidrocarburos. El artículo 1º de esta ley es el siguiente: “Transfiérese el dominio público de los yacimientos de hidrocarburos del Estado Nacional a las Provincias en cuyos territorios se encuentren, (...). Dicha transferencia tendrá lugar

⁴¹ Battagión, Richard, convencional por la provincia de Mendoza en la Asamblea Nacional Constituyente de 1994; 4 de agosto de 1994.

⁴² Díaz Araujo, Edgardo, convencional por la provincia de Mendoza en la Asamblea Nacional Constituyente de 1994; 5 de agosto de 1994.

cuando se haya cumplido lo establecido en el Artículo 22 de la presente.”⁴³ Como se estipula en el artículo 6° de la ley, “El Poder Ejecutivo Nacional constituirá (...) una Comisión de Provincialización de Hidrocarburos (...), 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 N° 17.319 con relación a las disposiciones del presente Título. [Título I – Federalización de Hidrocarburos](...)”⁴⁴. Esto se completa con el artículo 22°: “La transferencia del dominio dispuesta por el Artículo 1° de esta ley, se perfeccionará después de sancionada y promulgada la ley cuya elaboración se encomienda a la Comisión de Provincialización de Hidrocarburos por el Artículo 6°. (...)”⁴⁵.

Como se entiende a partir de los artículos de esta ley, la federalización concreta buscada por las provincias petroleras está condicionada a la sanción y promulgación de una nueva ley de hidrocarburos, a efectos de lo cual la misma Ley 24.145 ordena conformar una comisión especial. Por ello, en sus consecuencias prácticas, la federalización es más bien simbólica antes que real, o al menos no llega a ser todo lo que las provincias buscan, puesto que la nueva ley de la cual depende la aplicación de lo estipulado en 1994, no fue sancionada hasta la década siguiente.

Todo lo expresado apunta a la conclusión de que lo dictaminado en cuanto a federalización de hidrocarburos carece de relevancia, sin embargo, esto no es así. La sanción de la Ley 24.145 fue hito importantísimo en la relación federal en el sector energético, dado que por primera vez el gobierno nacional cedió prerrogativas en favor de las provincias. Es cierto que la ley no termina de cumplir con todos los reclamos de las provincias, y también es cierto que se trató de una descentralización parcial o leve sin tantos resultados en lo práctico, pero aún así, fue una descentralización. Las provincias petroleras buscaron durante los últimos veinte años el dominio de los recursos que se encuentran en su territorio y lo consiguieron en 1992; y no sólo eso, sino que lograron que dicha disposición adquiriera rango constitucional. Tiene sentido afirmar que estas leyes no afectaron el panorama en todo lo que las provincias querían, pero de todos modos tuvieron una consecuencia de suma importancia: lograron abrir el espacio de debate sobre el dominio de los hidrocarburos y sentaron un precedente en su favor. Parece un logro pequeño en comparación a sus pretensiones, pero no lo es, dado que legalmente los

⁴³ Ley 24.145, art. 1°; 24 de septiembre de 1992.

⁴⁴ Ley 24.145, art. 6°; 24 de septiembre de 1992.

⁴⁵ Ley 24.145, art. 22°; 24 de septiembre de 1992.

yacimientos de hidrocarburos pertenecen ahora a las provincias, y por primera vez se abrió el debate político a la posibilidad de la federalización completa de los yacimientos (hecho inédito en el mundo). Por esto, si bien también es muy importante tener en cuenta que se trató de una descentralización incompleta o “tibia”, y que las provincias obtuvieron el dominio y no la jurisdicción de los hidrocarburos, es igual de relevante entender la magnitud de lo que este reconocimiento implica, especialmente de cara al futuro de la discusión. Este episodio fue el comienzo del debate sobre la posibilidad real de descentralización, y fundamentalmente, logró legitimar el trabajo que hicieron las provincias petroleras y dar ímpetu a su esfuerzo y reclamo, que, una década después daría sus frutos.

CAPÍTULO 3:

LA PROVINCIALIZACIÓN DEFINITIVA DE LOS YACIMIENTOS HIDROCARBURÍFEROS EN ARGENTINA

Con el análisis de las transformaciones legales de la década de los noventa, esta sección busca comprender lo sucedido en el primer cuarto del nuevo milenio a la luz de las dinámicas y relaciones pasadas. En el 2003 y el 2006 se sucede un nuevo episodio descentralizador, con la emisión de un decreto y una ley (la Ley Corta) que buscan subsanar los vacíos y confusiones pasadas y efectivizar lo legislado: la definitiva federalización de los hidrocarburos. Para ello, utilizo las mismas dimensiones consideradas en el capítulo previo: el análisis de la coyuntura, la búsqueda de construcción de poder y disciplina al interior del partido y la formación de coalición, intercambios y compensaciones con las provincias. Con estas variables se reconstruye lo sucedido y se comprende por qué se trata de un episodio y no de un contexto general y continuo.

Al igual que en el capítulo previo, se observa un período recentralizador, en el cual lo acontecido en el 2003 y 2006 palidece si se tienen en cuenta las herramientas fiscales y regulatorias con que contó el gobierno nacional a la hora de suscitar la conformidad, alianza y disciplina de las provincias. Esta tendencia, que progresivamente quita prerrogativas y margen de acción a las provincias, tiene su conclusión en el 2014, con la sanción de una nueva ley de hidrocarburos, cuyo fin no sólo es la atracción de cuantiosas inversiones internacionales sino también la reversión de cada episodio descentralizador desde el gobierno de Menem.

Como explica la OFEPI en su página web, a fines del milenio quedaba en evidencia que la Ley 17.319 había devenido inaplicable e inconstitucional, como consecuencia de los cambios y reformas legales efectuadas en los años previos; en respuesta a ello, la Ley 24.145/1992 disponía de la formación de una comisión especial para la formulación de una nueva ley de hidrocarburos que actualizara la situación legal del sector. Esta comisión, formada a partir de funcionarios y especialistas de todas las provincias, creó un proyecto de ley y lo elevó al Congreso de la Nación, donde perdió estado parlamentario en 1997. Como explican las provincias productoras, “este episodio implicó una gran demora (lesiva de los

legítimos intereses de las Provincias productoras) en el reconocimiento efectivo del dominio jurisdiccional y consecuentemente del poder concedente de las Provincias (...)”⁴⁶

De este modo, años más tarde de la modificación del art. 124 de la Constitución Nacional, aún se esperaba la sanción de una nueva Ley de Hidrocarburos que modificara el marco jurídico del sector en consonancia con la nueva normativa constitucional; es decir, las provincias aún intentaban lograr una nueva ley que explicitara y concretara el traspaso de los yacimientos hidrocarburíferos.

El primer paso en este sentido se dio en el 2003 a través de un decreto presidencial, hasta concretarse finalmente por medio de una ley en el 2006; pero para entenderlo hay que volver atrás en la historia y examinar nuevamente el comportamiento de las dimensiones partidarias y federales en esos años. Continuando con lo explicado previamente, si en 1994 la federalización de los hidrocarburos hubiera sido completa y exhaustiva, el proceso de descentralización hubiera comenzado y terminado en la presidencia de Carlos Menem, pero, dada la indefinición y confusión legal generadas, este desarrollo se extendió a la década siguiente, quedando en manos del presidente Néstor Kirchner su conclusión.

La situación argentina a comienzos del milenio

En el año 2003 asumió la presidencia Néstor Kirchner, ex gobernador de la provincia de Santa Cruz. Su mandato llegó en un momento muy complicado para el país: en el año 2001 se inició una de las peores crisis económicas, sociales y políticas de la historia argentina. El presidente de ese entonces, Fernando de la Rúa, renunció prematuramente, razón por la cual se sucedieron tres presidentes en una misma semana, se limitó el retiro de los depósitos bancarios (el “Corralito”), hubo protestas, piquetes y saqueos, que terminaron con varias muertes y un país sumido en el caos. A principios de enero de 2002 asumió la presidencia Eduardo Duhalde (se mantuvo en el cargo hasta mayo del 2003) y en su discurso inaugural describió la situación argentina: “Quiero decirles que estamos en una situación límite. Lo sabemos. No tenemos crédito externo ni crédito interno. Están metidos en el famoso “corralito” 65.000 millones entre pesos y dólares que los bancos han prestado a empresas, familias o al sector público. (...) Además, quiero decirles que la crisis financiera del sector

⁴⁶ Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos; “Historia. Pasado y Presente”; http://www.ofephi.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=17 (fecha de consulta: jueves 4 septiembre 2014).

público, como saben, no tiene precedentes. No tenemos hoy un peso para afrontar las obligaciones de salarios, jubilaciones y medio aguinaldo del Estado Nacional. La excepcional caída de la actividad económica se traduce en una fuerte caída de la recaudación. Genera esto, un círculo vicioso perverso que pone a nuestro país al borde de la desintegración, al borde del caos. (...) Es momento de decir la verdad. La Argentina está quebrada. La Argentina está fundida. Este modelo en su agonía arrasó con todo. La propia esencia de este modelo perverso terminó con la convertibilidad, arrojó a la indigencia a 2 millones de compatriotas, destruyó a la clase media argentina, quebró a nuestras industrias, pulverizó el trabajo de los argentinos. Hoy, la producción y el comercio están, como ustedes saben, parados; la cadena de pagos está rota y no hay circulante que sea capaz de poner en marcha la economía.”⁴⁷

Como explicaba Eduardo Duhalde, la situación del momento era extrema, y es en ese contexto –al igual que en los inicios de la presidencia de Carlos Menem- que se tomaron medidas reformadoras y de emergencia para afrontar la debacle. En el 2002 se lanzaron una serie de normativas y reformas que si bien no llegaron a solucionar la crisis, lograron atemperarla, lo que en el futuro permitió al sucesor presidencial de Eduardo Duhalde lograr la recuperación económica y social. La declaración del default argentino (suspensión de pagos), la Ley de Emergencia Pública 25.561, el fin del régimen de convertibilidad, la pesificación de la economía (devaluación del peso y reestructuración de depósitos y préstamos) y el lanzamiento de distintos planes sociales⁴⁸ fueron todas medidas y estrategias utilizadas a fin de comenzar la transición de una situación de crisis a una de estabilidad. En “Urgencia y traición: tres intentos de incorporación de capital privado en la industria petrolera argentina” Nicolás Gadano explica cómo -en respuesta a la profunda crisis de 2001- estas medidas de emergencia económica generales terminaron afectando al sector energético (entre otros sectores). Con el tiempo, se transformaron en iniciativas permanentes, de algún modo iniciando el proceso de reversión de reformas de la década del 90,⁴⁹.

⁴⁷ Mensaje de asunción ante la Asamblea Legislativa del ex presidente Eduardo Duhalde; 1 de enero de 2002; http://www.presidenciaduhalde.com.ar/system/objetos.php?id_prod=158&id_cat=36

⁴⁸ Cortés Conde, R. (2003); La crisis argentina de 2001-2002; *Cuadernos de Economía*; vol. 40; n°121.

⁴⁹ Gadano, N.(2010); óp. cit.

Las medidas que afectaron al sector hidrocarburos: el qué y cómo de la recentralización

La Ley de Emergencia Pública 25.561/2002 terminó con la convertibilidad, iniciando un proceso de devaluación que elevó todos los precios y disminuyó el poder adquisitivo de la mayor parte de la sociedad. Sumado a los desbalances que sufrían las cuentas gubernamentales, se generó una enorme necesidad de contener la inflación de algún modo que no profundizara desequilibrio de las cuentas fiscales (es decir, sin emisión monetaria). De tal modo que el gobierno necesitaba recursos para contener la inflación y la devaluación, y apuntó al sector que se más beneficiaba de la situación: los exportadores. Estos sectores se vieron muy favorecidos dado que el precio de sus costos –en pesos argentinos, ahora devaluados- había caído mucho en comparación con sus ganancias –en dólares-, y además, el precio internacional de sus materias primas (el petróleo por ejemplo) había subido, ampliando aún más el margen de beneficio de estos sectores. Por tanto, las retenciones a las exportaciones se convirtieron en uno de los instrumentos “estabilizadores” del gobierno, que, en relación puntual con el tema de esta investigación, terminaron por profundizar la centralización de la toma de decisiones en el sector hidrocarburífero.

Como expliqué antes, si bien estas regulaciones no estaban dirigidas específicamente al sector energético, no sólo lo afectaron en el corto y largo plazo, sino que también influyeron en el balance de poder entre la Nación y las provincias. Por un lado, las retenciones afectaron al sector energético en sí mismo en cuanto constituyeron un “desincentivo” a las empresas petroleras nacionales e internacionales, dado que desalentaban a la inversión al achicar el margen de ganancia de las exportaciones, y fue uno de los muchos factores que contribuyeron a la posterior desinversión en el sector y la consecuente nacionalización.

Por otro lado, y de mayor relevancia para este trabajo, las retenciones fueron un factor más que concurrió a la centralización general de la toma de decisiones: en una situación de crisis, como explican Eaton y Dickovick⁵⁰, se dan tendencias centralizadoras, dado que el gobierno nacional tiende a “tomar las riendas” con el fin de lograr la estabilización y recuperación. Esta situación se da con las retenciones a las exportaciones, en tanto fueron

⁵⁰ Eaton, K. y Dickovick, J.T. (2004); óp. cit.

una decisión que tomó el gobierno nacional en el marco de la emergencia pública (entre otras: la devaluación, la suspensión de pagos de la deuda, etc.).

Además, las retenciones no sólo fueron una recentralización en la dimensión de “toma de decisiones políticas”, en tanto fue el gobierno nacional quien decidió unilateralmente adoptar esta medida diseñada y controlada por él mismo, dándose a sí una herramienta más de control por sobre las provincias. Las retenciones también fueron una recentralización en la dimensión económica, dado que el derecho a la exportación –las retenciones- no son impuestos coparticipables, por lo que todo lo recaudado va al Tesoro Nacional y no a las correspondientes provincias productoras (la excepción son las retenciones a la exportación de soja, que sí se coparticipan bajo un esquema regulatorio especial⁵¹). Considerando que los recursos del Tesoro son controlados y administrados por el gobierno nacional, se entiende cómo esta medida no sólo impuso regulaciones a las provincias, sino que también implicó una quita de recursos federales, afectando negativamente a las provincias.

No sólo es importante comprender cómo las retenciones afectaron a las provincias y beneficiaron a la Nación, sino que también es central entender cómo las retenciones a las exportaciones de los hidrocarburos afectaron puntualmente a la liquidación de las regalías a las provincias. En otras palabras, las retenciones no sólo significaron una sustracción de los recursos brutos percibidos por las exportaciones, también causaron un cambio en el cálculo de las regalías que disminuyó más aún lo percibido por las provincias. Si bien la intención manifiesta del gobierno nacional era que las retenciones logren disociar los precios internos e internacionales del petróleo a fin de controlar los precios internos de los combustibles y obtener recursos⁵², una de las consecuencias no buscadas o al menos no explicitadas fue la disminución del pago de regalías correspondientes a las provincias. Como las regalías se calculan en base al valor de boca de pozo del mercado, las retenciones definen ese valor en boca de pozo en un nivel menor al que tendría si no existieran esos impuestos, virtualmente disminuyendo el precio de mercado, por lo que las regalías se calculan en base a un precio menor. Cabe aclarar que en términos reales y en algunos períodos, los montos recaudados correspondientes a las regalías aumentaron y mucho, dado que el precio internacional –al que están atados todos los coeficientes- subió lo suficiente como para compensar el descuento en el cálculo de las regalías que ocasionaron las retenciones. Dicho de otro

⁵¹ Decreto 206/2009.

⁵² Ver Considerandos del Decreto 546/2003.

modo, los precios internacionales del petróleo subieron tanto en este período⁵³ que la facturación de las provincias y de la Nación aumentó, pero –en términos absolutos- la participación provincial en la renta fue disminuyendo. De todos modos, en los años 2002 y 2003 las retenciones no eran el centro de los reclamos de las provincias petroleras, como sí lo fueron años más tarde (con diferentes resoluciones en 2004 y 2007) cuando se implementó un régimen de retenciones móviles mucho más lesivo para sus intereses.

Por estos motivos, las medidas tomadas a principios del milenio para salir de la crisis terminaron afectando al sector petrolero, particularmente a las provincias. En los meses de febrero, abril, mayo, julio y octubre de 2002, durante la presidencia de Eduardo Duhalde, se emitieron diversos decretos y resoluciones (dec. 310/2002, dec. 690/2002, dec. 809/2002, r. ME. 135/2002 y r. ME. 526/2002, respectivamente) con el fin de dictar y regular las retenciones e impuestos al sector energético: “El 13 de febrero de 2002 se impusieron retenciones del 20% a las exportaciones de petróleo crudo y de 5% a los preparados de petróleo. El 4 de marzo se fijó 10% de retenciones para los productos primarios (...) Posteriormente, el 5 de abril, se fijó un derecho de exportación de 20% para determinados productos primarios: trigo, maíz, sorgo, girasol (...) En total se han impuesto retenciones a más de un centenar de productos de diversos sectores económicos. En este sentido no podría argumentarse que las medidas dispuestas tuvieran un carácter discriminatorio en contra del sector petrolero [cosa que sí sucedió en el 2004 cuando sólo se incrementaron las retenciones a las exportación de petróleo crudo, GLP, combustibles y gas natural, y más tarde, cuando se creó un régimen específico de retenciones variables en función del precio internacional del petróleo]”⁵⁴. De este modo, por más que no se haya apuntado únicamente a los beneficios de los sectores exportadores energéticos, estos fueron afectados negativamente, y junto con ellos, también lo fueron las provincias.

El decreto de 2003: el segundo episodio de descentralización

Es en estas condiciones que en agosto de 2003, bajo la presidencia de Nestor Kirchner, y arguyendo “Que debe resolverse la situación jurídicamente ambigua producida por el hecho de que las Provincias, titulares del dominio por mandato constitucional, carezcan de los

⁵³ Ver <http://www.indexmundi.com/commodities/?commodity=crude-oil-brent&months=300>.

⁵⁴ Scheimberg, S. (2007); *Experiencia reciente y desafíos para la generación de renta petrolera “aguas arriba” en la Argentina*; CEPAL – *Colección Documentos de proyectos*.

instrumentos legales que les permitan ejercer en forma apropiada y efectiva los derechos derivados de dicho dominio, tales como, por ejemplo, el derecho a licitar y a otorgar permisos y concesiones”⁵⁵, se dicta el Decreto de Necesidad y Urgencia 546/2003, de acuerdo con el cual “Reconócese a los Estados Provinciales, el derecho a otorgar permisos de exploración y concesiones de explotación, almacenaje y transporte de hidrocarburos en sus respectivas jurisdicciones sobre aquellas áreas que reviertan a las Provincias, denominadas "en transferencia" por el Decreto N° 1955 del 4 de noviembre de 1994 y sobre aquellas que se definan en sus planes de exploración y/o explotación por la propia Autoridad Provincial competente, dando cumplimiento a los requisitos y condiciones que determina la Ley N° 17.319, sus normas reglamentarias y complementarias, y ejercer todas las competencias que el artículo 98 de la misma otorga al Poder Ejecutivo Nacional, dentro de sus jurisdicciones.”⁵⁶. Vale la pena recordar que, si bien tanto la ley 24.145 de 1992 como el art. 124 de la Constitución Nacional afirmaban el dominio originario de las provincias sobre sus recursos hidrocarbúferos, este dominio quedó supeditado a una correspondiente reforma de la Ley de Hidrocarburos que incluyera o actualizara esta provincialización, cosa que en el 2003 aún no había sucedido. Este decreto, que al no ser una ley, no reforma permanentemente la ley 24.145, intenta avanzar con la federalización pendiente desde 1992, para así dar respuesta a los reclamos de las provincias involucradas y comenzar a ajustar las normativas energéticas al mandato constitucional. Como explica Enrique Hidalgo, “El decreto de necesidad y urgencia dispuso que las áreas que revirtieran a las provincias (denominadas “en transferencia” por el decreto 1955 de 1994) y aquellas que determinaran las autoridades provinciales serían administradas por ellas ejerciendo las atribuciones que la ley 17.319 reconoce a la autoridad de aplicación. (...) La autoridad nacional mantenía el ejercicio de las facultades emanadas de los artículos 2 y 3 de la 17.319 y, también, mantenía su jurisdicción sobre las áreas concesionadas por el Estado Nacional. De tal modo se creaba un régimen doble. Las áreas ya concesionadas se mantenían bajo jurisdicción federal. Las nuevas o las que revirtieran, fuera por voluntad del concesionario o por la sanción que la autoridad nacional les aplicara caducando sus derechos por incumplir sus obligaciones, devenían en jurisdicción provincial.”⁵⁷

⁵⁵ Decreto 546/2003.

⁵⁶ Ídem.

⁵⁷ Hidalgo, E. (2009); Competencias de la Nación y las provincias en la explotación de hidrocarburos en Argentina; *Realidad Económica*; n° 241; Buenos Aires, Argentina.

Análisis del decreto de 2003 o cómo entender la gobernabilidad kirchnerista

Las provincias petroleras nucleadas en la OFEPHI definieron al decreto como un “primer paso de una estrategia mayor, siempre en el marco de una participación creciente de la OFEPHI”⁵⁸. La participación creciente de la OFEPHI no significa otra cosa que la participación creciente de las provincias, lo cual es sumamente importante, dado que permite comprender a esta nueva normativa como un compromiso entre las provincias y el –entonces flamante- presidente Néstor Kirchner. Así se abre un nuevo episodio de descentralización, cuyo contexto y contenido son similares al de la década anterior: el presidente gestiona activamente una coalición provincial y ofrece compensaciones en el marco de una negociación política y partidaria.

Habiendo asumido en mayo del 2003 con sólo el 22% por ciento de los votos, apenas un año y meses después de una de las crisis más profundas del país y, siendo un virtual desconocido para la mayoría argentina, podría decirse que Kirchner necesitaba establecer su autoridad como líder, frente a la Nación, frente a la sociedad y frente al Partido Justicialista. No sólo esto, sino que también necesitaba poder gobernar efectivamente una nación federal, para lo cual requería “aliados” o buenas relaciones con líderes provinciales. Aquí es necesario recordar cómo en Argentina las dimensiones partidaria y provincial suelen estar relacionadas y actuar en consonancia, lo que hace difícil su distinción.

Más allá de las hipótesis de distintos autores sobre cómo la etiqueta partidaria compartida y el funcionamiento del sistema de partidos facilitan la cooperación entre el gobierno nacional y las provincias, es mi opinión que, en el 2002 y 2003, estas teorías no consiguen explicar totalmente lo sucedido. Como explica Juan Carlos Torre⁵⁹, luego de la crisis de 2001 se vivió una crisis de representación política profunda que manifestó el rechazo contundente de los ciudadanos a los partidos políticos; pero que, a pesar del malestar general con la clase política, el peronismo como partido no fue tan afectado en ese modo. De acuerdo con el autor, las dificultades del peronismo fueron más que nada su cohesión interna y su funcionamiento como maquinaria política unificada, y no así sus vínculos con el electorado. Este contexto de crisis de representación y rechazo a los

⁵⁸ Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos; “Historia. Pasado y Presente”; www.ofephi.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=17 (fecha de consulta: 8 septiembre 2014).

⁵⁹ Torre, J.C. (2003); Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria; Desarrollo Económico; vol. 42; n° 168.

políticos, facilitó la llegada de nuevas caras y candidatos a la escena, dado que – públicamente- no estaban asociados con la debacle económica ni con la administración menemista. Si bien esta característica de “outsider” que tenía para la mayoría argentina lo ayudó a llegar a la presidencia, no lo ayudaría a la hora de disciplinar a las provincias o al peronismo; en otras palabras, lo que fue una herramienta útil en las elecciones, no fue una herramienta en la vida política que siguió. La fragmentación interna del Partido Justicialista –la falta de cohesión interna que menciona Torre- obligaba al presidente a “iniciar” relaciones con los gobernadores provinciales y reorganizar el partido luego de la debacle, y dado el tamaño de la tarea de reconstrucción nacional que tenía por delante, necesitaba de sus amistades y alianzas.

Lo que quiero plantear es lo siguiente: el decreto 546/2003 puede ser considerado como el fruto de la cooperación que facilita la etiqueta partidaria compartida, como explican Kent Eaton y Jonathan Rodden, pero en este caso creo que también medió la necesidad de Kirchner de instalarse en la escena política y generar relaciones positivas con las provincias petroleras. En este sentido, ambos argumentos funcionan para la explicación: la etiqueta partidaria funcionó como un punto de partida para la cooperación y la disposición al diálogo, mientras que, tanto la fragmentación interna del partido como su inicial distancia del mismo, fuerzan a Néstor Kirchner a hacer concesiones concretas con el fin de crear apoyos partidarios y provinciales. Como explica Andrés Malamud⁶⁰, en las elecciones de gobernadores de 2003 los resultados demostraron un “agudo bipartidismo”, resultado de las cuales la mayoría de las gobernaciones eran peronistas. Así, tanto por la necesidad de forjar una alianza interprovincial –rol de Presidente de la Nación- como por la necesidad de establecerse como líder frente a sus pares partidarios –rol de líder de partido (dada la fragmentación interna y competencia entre mismos copartidarios)-, el presidente Kirchner emitió el decreto para confirmar la provincialización de los hidrocarburos. Dicho esto, se puede vislumbrar la circunstancia en la que se encontraba el presidente: una situación de debilidad frente a los gobernadores, pero también una situación de debilidad dentro del partido, y ambas condiciones fueron alicientes a la hora de descentralizar. La necesidad de afirmarse como autoridad nacional motivó los esfuerzos del entonces presidente, cuyo cálculo de poder probablemente incluía la necesidad del mayor apoyo posible de oficiales

⁶⁰ Malamud, A. (2004); El bipartidismo argentino. Evidencia y razones de una persistencia (1983-2003); *Revista Uruguaya de Ciencia Política*; n° 14.

subnacionales (en el 2003 y en el futuro) para mantenerse en la presidencia y lograr un grado razonable de gobernabilidad.

Con estos factores en mente, se pueden comprender mejor los cambios en el marco jurídico de los hidrocarburos. “Las Provincias productoras asumieron la letra y el espíritu del Decreto N° 546/03, y profundizaron su accionar político para lograr el necesario consenso con las autoridades nacionales y obtener, si no la sanción de la norma que adaptara la Ley 17.319 en su integridad, al menos la denominada Ley de Hidrocarburos “corta” o “restringida”, proyecto que finalmente se anexó al Pacto Federal de Hidrocarburos aprobado el 26 de octubre de 2006”⁶¹. Lo expresado en este Decreto –y el mero hecho de su existencia como tal- ilustra que, en la realidad, las provincias no tenían el control que querían (y que la Constitución les otorgaba) sobre los hidrocarburos. Como expliqué antes, las regulaciones nacionales sobre la exportación de los hidrocarburos no fueron negociadas con las provincias, a pesar de haber sido éstas uno de los actores más afectados por ellas, y si bien el Decreto 546/2003 constituyó un paso adelante en la causa provincial, las retenciones a la exportación, que tan negativamente las afectaban, seguían en pie. Por ello, el decreto en cuestión fue un avance –en un largo camino de reforma-, pero debe ser contextualizado a fin de comprender la situación de las provincias.

Retorno al camino de centralización

El hecho de que este cambio jurídico haya sido puesto en marcha a través de un decreto, puede leerse tanto como descentralización como centralización. Por un lado, si bien el contenido del decreto implicó un avance en la federalización de los hidrocarburos, mostrando la intención de devolución de prerrogativas a las provincias; por otro, al haberse hecho a través de un decreto, no hacía más que complicar y oscurecer la situación real de los yacimientos. Un decreto tiene menor rango legal que una ley, lo que significa que la Ley de Hidrocarburos de 1967 –aún vigente- tenía precedencia por sobre el decreto; a la vez, la reforma constitucional de 1994 modificó lo dictado por esa ley, y dado que la Constitución es suprema, su contenido está por encima de cualquier ley corriente. Al no haber sancionado una nueva ley de hidrocarburos que adecuara su contenido a la actualidad

⁶¹ Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos; “Historia. Pasado y Presente”; www.ofephi.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=17 (fecha de consulta: 8 septiembre 2014).

constitucional, se crea un caos legal en el que no existe un contenido firme y taxativo sobre los hidrocarburos. De modo tal que, la creación de una complicación mayor en la jurisprudencia puede leerse como un intento de recentralización. Sin embargo, esto no fue un hecho aislado, sino que, a lo largo de la década puede detectarse una tendencia centralizadora a través de distintos elementos: el recién mencionado, la persistencia y aumento de las retenciones a la exportación y la reestructuración de las deudas provinciales a cargo del gobierno nacional.

En el 2004, con un año de ejercicio de la presidencia, Néstor Kirchner incrementó la alícuota de las retenciones al sector hidrocarburífero en respuesta a la situación energética internacional, en la cual se creó una “burbuja” de precios, que aumentaron drásticamente a partir 2004, hasta que en el 2009. Frente a este crecimiento sostenido de los precios, en mayo del 2004 se emitieron una serie de resoluciones del Ministerio de Economía que aumentaron las retenciones del GLP en un 20%, de las naftas en un 5%, del crudo en un 25% y del gas natural en un 20%. Luego, en agosto de ese mismo año, mediante la Resolución 532/2004, se estableció un esquema de retenciones variables en función del precio internacional del petróleo crudo, de acuerdo con el cual “Mantiénese el derecho de exportación del veinticinco por ciento que grava la exportación de hidrocarburos (...), en los casos en que el precio sea igual o inferior a un determinado monto en dólares estadounidenses [U\$S 32]. Alícuotas adicionales que se aplicarán cuando el precio sea mayor al antes mencionado [alícuotas de hasta el 20% adicional si el precio superase los U\$S 45].”⁶² Este esquema estuvo vigente hasta el año 2007, cuando la Resolución 394/2007 modificó el valor mínimo o de referencia del precio del petróleo crudo a U\$S 42 y aumentó la “alícuota básica” al 45%.

Gracias al gran aumento de los precios internacionales, las provincias aumentaron su recaudación por regalías en términos reales, a pesar de que el nivel de producción nacional de crudo había descendido en un 13%⁶³, lo que muestra que el aumento de la recaudación se debió más al aumento de precios que al de la producción. Sin embargo, la participación neta en la renta petrolera de las provincias disminuyó gracias a las retenciones: “Como se mencionó, las retenciones son uno de los mayores descuentos sobre el precio internacional que reciben las provincias a la hora de cobrar las regalías. Esto explica el motivo por el cual

⁶² Resolución 532/2004.

⁶³ Mansilla, D. y Burgos Zeballos, M. (2009); Las regalías hidrocarburíferas en la desigualdad fiscal provincial; *Realidad Económica*; n° 246.

desde la imposición de las retenciones a las exportaciones de petróleo crudo y gas natural, las provincias petroleras se encontraron entre las principales voces opositoras, alineándose con los intereses de las empresas privadas. Esta posición se hizo más evidente con el aumento de las retenciones a los hidrocarburos mediante un sistema de alícuotas móviles (...) firmado en noviembre de 2007”⁶⁴. Así lo testimoniaron distintos diarios y entrevistas: “Las provincias petroleras cedieron la friolera de U\$S18500 millones en regalías por hidrocarburos entre el 2002 y el 2013. (...) El mecanismo por el que esa plata se “escapó” de las manos de los gobernadores fueron los derechos de exportación a los combustibles que implementó el gobierno, sumado a los cupos para las ventas externas y los controles de precios.”⁶⁵; “Molestas por lo que consideran una decisión unilateral, pero más heridas aún en sus cuentas fiscales, las principales provincias productoras de petróleo se reunirán mañana en Buenos Aires para definir una estrategia común de reclamo frente al Gobierno por las mayores retenciones a la exportación de crudo (...)”⁶⁶.

Así, vemos cómo a pesar de haber devuelto a las provincias su derecho constitucional sobre los yacimientos hidrocarburíferos, el gobierno nacional continuó ejerciendo autoridad unilateral sobre el sector, imponiendo regulaciones que herían a las provincias en donde más las afectaba: la recaudación. Considerando que en el año 2003 las regalías petroleras constituían el 36% de los ingresos fiscales provinciales⁶⁷, vemos claramente el poder que adquiere la Nación, dado que, de este modo, crece la dependencia de las provincias respecto a los fondos de coparticipación. Como expliqué antes, los ingresos por regalías aumentaron esos años, pero este se debió a una subida coyuntural del precio internacional del petróleo y no a un aumento de las regalías o de la participación de las provincias en la renta energética. Por ello, si bien las provincias vivían un momento de bonanza petrolera, preveían que gran parte de sus ingresos fiscales se vería disminuía una vez que el precio del petróleo volviera a su valor normal. De allí podemos entender cómo, a pesar de haber cedido en la provincialización de los hidrocarburos, el gobierno nacional volvió a inclinar

⁶⁴ Ídem.

⁶⁵ “Calculan que las provincias petroleras cedieron U\$S18500 millones en regalías desde el 2002”; La Política Online; 15 de agosto de 2014; <http://www.lapoliticaonline.com/nota/82743/> (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2014).

⁶⁶ “Provincias y sindicatos reclaman al Gobierno por aumento de retenciones”; El Cronista; 18 de diciembre de 2007; <http://www.cronista.com/impresageneral/Provincias-y-sindicatos-reclaman-al-Gobierno-por-aumento-de-retenciones-20071218-0076.html> (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2014)

⁶⁷ Mansilla, D. y Burgos Zeballos, M. (2009); óp. cit.

la balanza del poder intergubernamental en su favor, puesto que con las retenciones, no sólo aumentó su propia recaudación, sino que, al mismo tiempo, disminuyó la proporción provincial de la renta.

Parelalmente, como explica Germán Lodola⁶⁸, en el 2004 se sancionó la Ley de Responsabilidad Fiscal, creando otro elemento centralizador. Esta ley “refuerza la autoridad del gobierno nacional en tres sentidos. Primero (...) faculta al Poder Ejecutivo para establecer acuerdos bilaterales con las provincias (una manera de dividir cualquier eventual frente de gobernadores) sobre la renegociación de sus pasivos y el acceso a financiamiento. Segundo, excluye a las jurisdicciones que no adhieren a la ley de la posibilidad de recibir asistencia financiera de la Nación. Tercero, confiere poder de veto al gobierno nacional en el órgano encargado de imponer sanciones a las provincias que incumplen la normativa.”⁶⁹

Al mismo tiempo, a partir del 2002 el gobierno nacional creó la posibilidad de canje y reestructuración de las deudas provinciales, que, en pocas palabras, consistía en un cambio de acreedores para las deudas provinciales y el acuerdo a una serie de condiciones. Si antes de esto el gobierno nacional era acreedor de sólo el 8,3% de la deuda provincial, luego del canje pasó a ser acreedor de más del 60% de sus deudas. La Nación accedía a adquirir la mayor parte de la deuda provincial a cambio de un compromiso de las provincias a “reducir el déficit fiscal y la deuda flotante, suspender la emisión de cuasi monedas y presentar información sobre las finanzas públicas con cierta periodicidad y desagregación.”⁷⁰ Así, el gobierno nacional se aseguró un gran nivel de autoridad sobre los gobiernos provinciales, dado que tenía un renovado grado de control y observación sobre sus finanzas, y “haciendo de la necesidad virtud, las administraciones kirchneristas aprovecharon el dominio financiero de la Nación para aumentar la presión política sobre los gobernadores.”⁷¹ La constante renegociación y refinanciamiento de las deudas –siempre al corto plazo- daba al gobierno nacional continuas oportunidades para la negociación bilateral con cada provincia involucrada, permitiéndole evitar y/o desarmar cualquier posible coalición provincial. A través de estos convenios, Kirchner aseguraba la atomización provincial, la constante presión sobre los gobernadores y un cierto apoyo político. De este modo, la creación del

⁶⁸ Lodola, G. (2011); “Gobierno nacional, gobernadores e intendentes en el periodo kirchnerista”, en *La política en los tiempos de los Kirchner*; ed. Malamud, A. y De Luca, M.; Eudeba; Buenos Aires, Argentina; p. 215 - p. 225.

⁶⁹ *Ibíd.*; p. 217.

⁷⁰ *Ibíd.*; p. 222.

⁷¹ *Ídem.*

mecanismo del canje de las deudas provinciales creó coyunturas en las cuales las provincias necesitaban y se veían obligadas a negociar con el gobierno nacional; Kirchner se obligó a sí mismo a hacer concesiones concretas continuamente, pero, a diferencia de su situación inicial, gracias al canje de la deuda, era él quien estaba en una posición de autoridad. Así, logró garantizarse una fuente continua de apoyo en las provincias. “En términos políticos, este proceso afectó la dinámica de la relación Nación-provincias. Concretamente, el refinanciamiento de la deuda (...) se transformó en un poderoso instrumento que el kirchnerismo utilizó para aceitar el armado de alineamientos políticos (y electorales) con los gobernadores (...) más allá de sus etiquetas partidarias.”⁷²

De esta forma se pueden comprender más claramente los mecanismos a través de los cuales el gobierno nacional logró establecer un patrón de centralización que atraviesa la década: las continuas retenciones y sus aumentos, la indefinición jurídica de la pertenencia de los hidrocarburos, la creación de leyes para presionar las finanzas provinciales y la reestructuración de las deudas provinciales. Todos estos elementos apuntan a debilitar a las provincias por medio de sus sostén –sus presupuestos-, a persuadirlas a negociar con el gobierno nacional y a desorganizar cualquier intento de coordinación interprovincial, aumentando la autoridad del gobierno nacional frente a las provincias.

Ley Corta (o Ley 26.197)

Una situación muy diferente se dio con el correlato jurídico del Decreto 546/2003, la Ley 26.197/2007 o “ley Corta”. Esta ley, sancionada a fines del año 2006 y promulgada a comienzos del 2007, establece en su primer artículo lo siguiente: “Pertenece al Estado nacional los yacimientos de hidrocarburos que se hallaren a partir de las DOCE (12) millas marinas (...). Pertenece a los Estados provinciales los yacimientos de hidrocarburos que se encuentren en sus territorios, incluyendo los situados en el mar adyacente a sus costas hasta una distancia de DOCE (12) millas marinas (...)”⁷³, con lo cual no sólo se adecua a lo establecido por la Constitución Nacional, sino que modifica el art. 1 de la ley 17.319 (Ley de Hidrocarburos), adaptándolo al nuevo marco jurídico. “A partir de la promulgación de la presente ley, las provincias asumirán en forma plena el ejercicio del dominio originario y la

⁷² *Ibíd.*; p.221.

⁷³ Ley 26.197; Boletín Oficial de la República Argentina; Buenos Aires, Argentina; 3 de enero de 2007.

administración sobre los yacimientos de hidrocarburos que se encontraren en sus respectivos territorios y en el lecho y subsuelo del mar territorial del que fueren ribereñas, quedando transferidos de pleno derecho todos los permisos de exploración y concesiones de explotación de hidrocarburos, así como cualquier otro tipo de contrato de exploración y/o explotación de hidrocarburos otorgado o aprobado por el Estado nacional en uso de sus facultades, sin que ello afecte los derechos y las obligaciones contraídas por sus titulares.”⁷⁴

Queda claro cómo esta ley salda una deuda de la Nación con las provincias, puesto que la provincialización de los hidrocarburos ya había sido legislada en 1992 con la ley 24.145, y posteriormente incorporada a la Constitución en 1994, permitiendo instrumentar los contenidos de la Constitución a través de una herramienta con el suficiente rango legal. Como explicó el entonces Secretario de Energía de la Nación, Daniel Cameron: "Esto no es ni más ni menos que cumplir con la Constitución sancionada en 1994, donde claramente el dominio originario de los recursos naturales es cedido a las provincias (...)”⁷⁵; también lo explicitó Mario Das Neves, en aquel entonces gobernador de Chubut: “Este consenso que hemos logrado entre las provincias productoras de hidrocarburos con el Estado nacional en muy poco tiempo, después de 12 años [cuando se reformó la Constitución], es una demostración contundente de los nuevos tiempos que se viven en la Argentina, donde se priorizan las cuestiones de Estado”.⁷⁶ Por ello, en 2006 finalmente se cancela el “mutismo constitucional” al que me referí antes, dado que, con la sanción de la Ley Corta, el dominio y la jurisdicción de los hidrocarburos van ahora explícitamente de la mano y son otorgadas a las provincias correspondientes. Luego de doce años de un marco legal confuso y disociado, en donde las titularidades y poderes de decisión se confunden y complican el proceso, al fin se recompone la situación legal y se logra dar forma a un marco jurídico coherente y unificado. Con esta ley se abre un nuevo capítulo en las relaciones Nación-provincias; si antes había señalado que la sanción de la ley de provincialización carecía de efectos prácticos e inmediatos pero, estaba cargada de contenido en cuanto abría el debate sobre dominio de los hidrocarburos y planteaba la posibilidad real de federalizarlos, la Ley Corta cierra ese capítulo histórico con la federalización real de los hidrocarburos y muestra los alcances políticos y concretos que pueden tener leyes más bien “declarativas” o simbólicas, como fuera la Ley 24.145.

⁷⁴ Ídem.

⁷⁵ La Nación; “Las provincias buscan conseguir el control de los yacimientos”; sección Política; 9 de agosto de 2006.

⁷⁶ Ídem.

A pesar de la importancia que tuvo esta ley para las provincias –por su reclamo histórico- y para el país –finalmente se reguló lo establecido por la Constitución una década atrás-, creo importante señalar brevemente esta ley no consigue solucionar problemas graves y urgentes del sector hidrocarburífero, ni tampoco se lo plantea. La Ley de Hidrocarburos vigente data de 1967, y la ley que la modificó, de 1992, elementos que de por sí permiten ver la falta de actualidad del marco legal del sector. Más aún, la misma Ley 24.145/1992 estableció que era necesaria la sanción de una nueva ley de hidrocarburos que actualizara la legislación y que generara un debate social sobre el tema (largamente adeudado). Sin embargo, la ley que se sancionó fue la ley 26.197, denominada “ley corta” justamente por sus características, dado que no reformaba ni modificaba el régimen petrolero más que en su provincialización; es más, la ley no generó ningún mecanismo de resolución de conflictos o compatibilización en caso de que una política local energética choque con la política nacional. Con esto quiero explicar que si bien la Ley Corta fue de suma importancia para cerrar el extendido proceso de federalización de los hidrocarburos, y por tanto, también lo fue para esta investigación, su incidencia en el debate sobre el régimen de hidrocarburos a nivel nacional no estuvo ni cerca de ser suficiente.

Examinando el por qué de la descentralización hidrocarburífera

Volviendo a la Ley Corta, cabe preguntarse el por qué de su sanción, o al menos el por qué de ese momento particular. En consonancia con esta línea de investigación, podemos definir a la ley como un episodio de descentralización o de federalización, puesto que devuelve u otorga prerrogativas del gobierno nacional a las provincias. Dado que de este modo la balanza intergubernamental de poder se inclina en favor de los gobiernos subnacionales, el motivo de este cambio es de suma importancia, en particular si recordamos que para el gobierno nacional no es gratuito ni es su primera preferencia hacerlo, por lo que vale la pena analizarlo.

Como primer paso, hay que contextualizar la sanción de esta ley. A fines de 2006 Néstor Kirchner estaba cursando su último año de presidencia y tenía enormes logros políticos y económicos para mostrar. Lo que muchos llamaron “el milagro argentino” consistió en la recuperación económica, el crecimiento del PBI a tasas del 8% anual, la reducción de la pobreza y la desocupación, y fundamentalmente, la estabilización y posterior reactivación económica. Puede decirse entonces que, gracias a sus políticas económicas, Néstor

Kirchner pasó de ser el virtual desconocido de la Patagonia, que asumió con “más desocupados que votos” a ser el presidente que recuperó al país luego de la crisis del 2001. En el año 2005, las elecciones legislativas demostraron el apoyo amasado por el partido presidencial, el Frente para la Victoria: el partido consiguió para sí la victoria en más de la mitad de los cargos a renovar.

Así, en el 2006, el presidente había conseguido sacar al país de la crisis, una ola de apoyo político –prueba de lo cual fueron las elecciones de 2005–, la pacificación social, el apoyo de los sindicalistas, y la tan deseada estabilización macroeconómica. De cara a las elecciones presidenciales del año 2007, el presidente había comenzado a expandir territorialmente su partido. Con los logros conseguidos, políticos de distintas fuerzas nacionales comenzaron a incorporarse a las columnas del –entonces incipiente– kirchnerismo, dando forma a un partido político cada vez más nacional y transversal. “Con la derrota de Hilda “Chice” Duhalde y Carlos Menem, el espacio de un peronismo opositor se ha debilitado considerablemente, razón por la cual se observa una migración importante de legisladores hacia el bloque oficialista.”⁷⁷

Dado el éxito de su gobierno y su programa, la reelección en las elecciones presidenciales de 2007 era el paso a seguir. Finalmente, la candidata del partido fue su esposa, Cristina Fernández de Kirchner, que resultó ganadora con más del 50% de los votos. Pero, sea quien fuera que haya sido el candidato del oficialismo, el apoyo federal a su nuevo partido era indispensable: se trataba de una fuerza política con enormes éxitos y un masivo apoyo social, pero también se trataba de una fuerza que intentaba generar un nuevo espacio y articularse tanto dentro como en paralelo al peronismo tradicional. Por este motivo, y como sucede con todos aquellos que desean el éxito a nivel nacional, era necesario el apoyo de las provincias.

Los Kirchner se inscriben dentro de la ideología peronista, partido con fuerte impronta federal y con una organización sólida a lo largo de todo el país. Esto resulta en una estructura de partido en la que las bases son los líderes provinciales, lo que da poder tanto al líder nacional como a los gobernadores, implicando que los gobiernos subnacionales son de suma importancia a la hora de definir listas de candidatos y apoyos provinciales (en particular a mediados de la década, cuando el partido había comenzado a recomponerse y ganar cohesión interna luego de la fragmentación del 2001). La búsqueda de transformar la

⁷⁷ Calvo, E. (2005); Argentina, elecciones legislativas 2005: consolidación institucional del kirchnerismo y territorialización del voto; *Revista de Ciencia Política (Santiago)*; vol. 25; n°2.

facción kirchnerista del partido en una fuerza con extensión nacional ya había comenzado en el año 2005: “Las elecciones legislativas fueron publicitadas desde el gobierno como un plebiscito en apoyo a la política de Néstor Kirchner. Luego de tres años de crecimiento económico sostenido y con una imagen positiva superior al 60% de los electores, la estrategia del gobierno estuvo dirigida a nacionalizar la campaña electoral, particularmente en los distritos claves que incluían la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires y Santa Fe [eran distritos clave, tanto por su concentración población como por ser bastiones del peronismo y radicalismo tradicionales a vencer].”⁷⁸ El resultado político electoral de las elecciones de 2005 es explicado por Ernesto Calvo del siguiente modo: “El éxito del kirchnerismo en la última elección ha logrado realinear al peronismo y, con ello, allanar el camino hacia una reelección en la cual la oposición se presentará políticamente fragmentada e institucionalmente débil. Ello poco menos que garantiza la reelección de Néstor Kirchner en el 2007 y sienta las bases para un nuevo peronismo, electoralmente recostado sobre sus votos metropolitanos, pero administrativamente sustentado por el poder institucional de las provincias periféricas. Tal y como ocurriera con Carlos Menem luego de la elección del año 1993, el peronismo ha encontrado un nuevo líder nacional que se constituye en árbitro de última instancia de sus distintas facciones territoriales.”⁷⁹

Demostrado el caudal electoral que acarrea el presidente, podemos entender de mejor modo el timing de la sanción de la Ley Corta, dado que benefició a las provincias y al gobierno nacional. Para éste, era indispensable la construcción de una alianza nacional que permitiera alinear a los gobernadores –peronistas y no peronistas- con la nueva fuerza emergente; mientras que, para aquellas, no sólo se trataba de un reclamo permanente (más allá de la situación política), sino que la ley llegó en un momento de dispersión electoral y “recuperación” subnacional y municipal. En otras palabras, “El debilitamiento de la acción de alcance nacional de los partidos [producto de la crisis de representación y de los partidos de 2001] se reflejó en el modo en que sus expresiones provinciales y municipales fueron cobrando autonomía y tendieron a dar prioridad a la defensa de intereses locales (...). En esas circunstancias, la popularidad de los gobiernos provinciales o municipales quedó atada a su capacidad de conseguir ante el poder central los presupuestos necesarios para satisfacer demandas locales. (...) Por esa vía, [el presidente Néstor Kirchner] no sólo mejoró sus vínculos con los dirigentes de los partidos peronistas provinciales sino que, además,

⁷⁸ Ídem.

⁷⁹ Ídem.

consiguió las adhesiones de gobernadores e intendentes que habían sido elegidos representando a la UCR”⁸⁰.

Así, vemos cómo la Ley Corta llegó en una coyuntura clave para el presidente y para los gobiernos provinciales, donde ambos se beneficiaban política y electoralmente de su alianza. Dada la necesidad de reunir apoyo federal –y hacer uso de la maquinaria político electoral del peronismo- el presidente Néstor Kirchner abrió la puerta a una coalición con las provincias petroleras. De este modo relataban los diarios del momento el encuentro con los gobernadores de las provincias petroleras en la Casa Rosada en el que se resolvió el avance en la sanción de la Ley Corta: “Con un encuentro por los hidrocarburos, Kirchner afianzó la concertación: con la mira puesta en las elecciones de 2007, el presidente Néstor Kirchner recibió a un conjunto de gobernadores, tanto justicialistas como radicales que ya expresaron su apoyo al proyecto de concertación que el Gobierno impulsa para los comicios del año próximo para discutir un nuevo proyecto de ley de hidrocarburos.”⁸¹

En este caso, el episodio de descentralización descrito puede explicarse -en parte- haciendo referencia a varios de los autores previamente reseñados. Kent Eaton analiza cómo la etiqueta partidaria compartida facilita la cooperación entre niveles de gobierno y cómo el faccionalismo dentro del partido puede o no ayudar a la descentralización. En este caso, la coincidencia partidaria del presidente con la de muchos gobernadores facilitó la cooperación y la provincialización de los hidrocarburos, pero también lo hizo la fragmentación al interior del partido. Luego de la crisis de 2001, el partido peronista aún no había vuelto a sus jerarquías y estructuras tradicionales; la llegada de un nuevo personaje que rompía con los esquemas previos y “definía el peronismo como un partido vaciado de contenido, sin ideas; una inmensa confederación de partidos provinciales con liderazgos territoriales muy definidos (...)”⁸². Por lo tanto, la hipótesis de Eaton explica sólo en parte la decisión de descentralizar, dado que el partido necesario para la existencia de una “etiqueta partidaria” estaba muy debilitado y fragmentado. Por ello considero que el elemento facilitador no fue estrictamente el partido peronista tradicional, sino lo fue la búsqueda de Néstor Kirchner de dar forma a un nuevo partido o a una nueva corriente dentro del partido moldeada y liderada por él. Utilizando la definición que da Ricardo Sidicaro del mandato

⁸⁰ Sidicaro, R. (2011); El partido peronista y los gobiernos kirchneristas; *Nueva Sociedad*; n° 234; p. 85.

⁸¹ La Nación; “Con un encuentro con los hidrocarburos, Kirchner afianzó la concertación”; sección Política; 9 de agosto de 2006.

⁸² Sidicaro, R. (2011); óp. cit; p. 84.

del presidente como de un “gobierno de líder sin partido”⁸³, se comprende mejor la búsqueda de aliados políticos a la hora de “refundar” y crear a la fuerza política kirchnerista, dadas las libertades que proporcionaba la fragmentación y baja cohesión del peronismo en aquel momento, lo que le permitió “concitar las adhesiones de personas y grupos ajenos, u hostiles, al peronismo.”⁸⁴ La situación de dispersión del peronismo le permitió a Kirchner crear y moldear una nueva etiqueta partidaria dentro del mismo, refundó el partido y lo aunó tras su liderazgo, permitiéndole construir una nueva fuerza sobre la base y dentro del peronismo federal.

Los mecanismos con los que Kirchner volvió al patrón de recentralización

Ahora bien, retomando la Ley Corta y su significado para las relaciones federales hay un punto que vale la pena aclarar. Al igual que con el Decreto 546/2003, la provincialización o la descentralización se matiza si se observa un mayor período de tiempo y de cuestiones. Si de un lado las provincias obtienen lo que desean y son ahora titulares del dominio y la jurisdicción de los yacimientos hidrocarburíferos, de otro lado vemos cómo el gobierno nacional intenta suavizar esa descentralización. Antes nos preguntábamos por qué la Nación estaría dispuesta a acordar con su opción menos preferida, devolver potestades a las provincias e intentábamos responder en base a dimensiones partidarias y electorales; pero ahora, podemos observar que los episodios de descentralización nunca son totalmente a favor de las provincias. Dicho de otro modo, el gobierno nacional siempre intenta conservar o generar un espacio de re centralización en su favor.

Si acompañando el Decreto 546/2003 se estableció un régimen de retenciones móviles a las exportaciones de hidrocarburos con la Resolución 532/2004, con la Ley 26.197 (Ley Corta) se instaló un nuevo esquema de retenciones con la Resolución 394/2007. Con esta normativa, el valor de referencia del petróleo crudo paso de ser U\$S 32 a U\$S 45, pero la alícuota básica aplicable si el precio fuera igual o mayor a éste pasó de ser del 25% al 45% (por lo tanto, si bien ahora el precio del petróleo debe ser más alto para el cobro de retenciones, cuando éstas se aplican, son de mayor magnitud y alícuota que antes). Si consideramos que entre 2007 y 2008 el precio internacional llegó a los U\$S 60,9, se puede apreciar mejor el impacto que el aumento de las retenciones a la exportación pudo haber

⁸³ Ídem.

⁸⁴ Sidicaro, R. (2011); óp. cit.; p. 86.

tenido en la recaudación por regalías de las provincias: “Se observa que de no haberse implementado las retenciones móviles, la recaudación de retenciones hubiera disminuido en U\$S 461 millones. (...) Como se suponía, la eliminación de la Resolución 394 implica una mayor recaudación por parte de las provincias al aumentar el precio al que se vende el petróleo (tanto internamente como exportado), llegando a una diferencia de U\$S 709 millones.”⁸⁵ Más allá de la eficiencia en el corto y largo plazo del esquema de retenciones móviles, lo que este trabajo busca explorar son las dinámicas federales, y en este caso se observa que, a pesar de ahora ser dueñas de sus yacimientos, por una regulación federal esos yacimientos “valen” cada vez menos, ilustrando el modo en que el gobierno nacional otorga concesiones pero luego -solapada o virtualmente- las recorta. “Las provincias productoras se han perjudicado al cobrar menos regalías y han visto licuar su renta en una masa indiscriminada de consumidores beneficiados por precios que son pan para hoy y hambre para mañana. Los niveles de inversión de las empresas productoras no fueron los que hubieran sido y los recursos apropiados por el gobierno nacional por cobro de derechos de exportación están en franca declinación, por caída de los volúmenes exportables.”⁸⁶ De este modo, las provincias manejan ahora sus propios recursos y yacimientos, pero, como explica Daniel Montamat, gracias a las retenciones tienen menos recursos y menos yacimientos para manejar: a mayores retenciones, las empresas tienen más incentivos para realizar una explotación predatoria y no invertir en la recuperación de las reservas⁸⁷; lo que conforma un camino de declinación de la producción (caen los incentivos a la exploración y se fomenta la sobreexplotación) y consecuentemente, caerá la recaudación por retenciones a los hidrocarburos.

Con esta resolución se tiene una idea clara de los mecanismos de re centralización que siguieron a la Ley Corta o ley de provincialización de los hidrocarburos: se le otorga a las provincias el manejo y administración sobre los recursos, pero se imponen medidas que, disminuyen las ganancias por la explotación de los mismos (mayores retenciones), se baja virtualmente la proporción de la renta provincial (cálculo de regalías en base a un valor menor del real), y se desincentiva la explotación racional y eficiente (genera conductas depredatorias que, en el mediano y largo plazo, bajan cada vez más la rentabilidad de los yacimientos).

⁸⁵ Mansilla, D. y Burgos Zeballos, M. (2009); óp. cit.

⁸⁶ Montamat, D.; “El turno de las retenciones petroleras”; La Nación; Notas; 2 de septiembre de 2008.

⁸⁷ Ídem.

Conclusiones sobre el período analizado

Así, vemos que no se puede hablar estrictamente de un proceso de descentralización sino más bien de un episodio o un caso descentralizador, ya que se trata de un ida y vuelta: el gobierno nacional o el presidente necesita el apoyo político de los gobernadores y la formación de una coalición con las provincias, por lo que negocia con ellas y gestiona acuerdos y compensaciones en retribución. Estas compensaciones son leídas como victorias provinciales, en tanto devuelven potestades o aumentan los recursos de las provincias, como es el caso de la federalización de los hidrocarburos. Pero, en un período de análisis más extenso, se ve cómo estas prerrogativas provinciales son revertidas o minimizadas por procesos más abarcadores de re centralización, posibles gracias a la mencionada desigualdad fiscal que existe entre los niveles de gobierno que permite que el gobierno nacional utilice a la descentralización como fichas de negociación coyunturales.

En conclusión, vemos cómo se logró la federalización de los hidrocarburos, un proceso que duró diez años de trabajo provincial. Si bien este resultado fue el fruto de sus esfuerzos, fue también el precio a pagar por Néstor Kirchner para construir su coalición partido y asegurar la gobernabilidad durante su mandato. Las similitudes que existen con el primer intento de federalización no son aleatorias, sino que se trató de una necesidad presidencial y una serie de decisiones estratégicas que se repitieron. Tanto Carlos Menem como Néstor Kirchner asumieron sus presidencias en medio del caos político y la debacle económica, ambos necesitaron construir y gestionar activamente coaliciones federales para asegurarse un grado razonable de gobernabilidad, y ambos decidieron intentar un redireccionamiento político de su partido, para lo cual necesitaron reunir apoyos de los actores pivotaes y decisivos del peronismo –los gobernadores-, para lo cual ofrecieron estratégicamente compensaciones a cambio del aval provincial. También fue similar la situación mayor o más general, que se terminó por consolidar en un proceso o desarrollo mayor y constante a lo largo de la década. Si bien en sus inicios estos presidentes se apoyaron a los líderes subnacionales y respondieron a sus demandas, al poco tiempo, buscaron posicionarse en una situación de autoridad vis-a-vis las provincias que les permitiera socavar o dejar sin efecto las compensaciones previamente otorgadas. Esto se ve con la imposición de retenciones a la exportación, la indefinición judicial y legal de esas compensaciones, la dilación intencional de la federalización (10 años), la disminución de la proporción

provincial de la renta petrolera, el control creciente sobre las finanzas y presupuestos subnacionales, entre otras. En pocas palabras, vemos que se trató de un período donde lo que existió fue una constante re centralización por parte del gobierno nacional con determinados episodios de descentralización en momentos estratégicos. Los cambios observados en la balanza de poder no se ubican en el mismo plano ni están en igual nivel; es decir, existieron episodios de reformas y devolución de potestades específicos, donde las provincias consiguieron las medidas descentralizadoras que buscaban, pero todos los cambios se ubican dentro de un contexto o situación mayor y mucho más abarcadora. Estas modificaciones se dieron en un marco general de proceso de recentralización continuo, en el cual los cambios en el federalismo federal argentino otorgaron de modo indefinido una serie de herramientas de presión y autoridad al gobierno nacional. Desde este punto de vista, los resultados descentralizadores, tomados como episodios específicos, palidecen en el contexto más general de recentralización en manos del gobierno nacional.

Reforma de la Ley de Hidrocarburos: desarrollos recientes

En el año 2011, cuando la presidenta Cristina Fernández de Kirchner comenzaba su segundo mandato, la situación de YPF y del sector de los hidrocarburos era muy diferente a lo que había sido cuando la empresa fue privatizada. “El sector se demostraría incapaz de generar niveles de producción acordes a los requerimientos del desarrollo nacional, obligando a importar combustibles del exterior a precios internacionales, afectando negativamente las cuentas externas y fiscales, los ingresos de la población y la competitividad de la producción local.”⁸⁸ Si bien YPF S.A. no era la única empresa en el sector energético (en el 2011 producía el 34% del petróleo total del país y sus reservas representaban el 23% del total⁸⁹), su evolución y comportamiento fueron centrales para el desarrollo y cambios futuros del marco legal hidrocarburífero.

YPF S.A.: la empresa, el gobierno y los cambios legales

Ya a principios de 2010 se observaba una gran declinación de la producción petrolera y

⁸⁸ Asiain, A. y Crivelli, A. (2012); La explotación de hidrocarburos en Argentina. Estudio de caso: YPF S.A.; versión preliminar; IIHES-CONICET; Buenos Aires, Argentina; p. 3.

⁸⁹ Asiain, A. y Crivelli, A. (2012); óp. cit.; p. 5.

una baja sustancial en las reservas, así como una explotación predatoria de los yacimientos. En otras palabras, se obtenía petróleo sin un cálculo de eficiencia y responsabilidad, buscando la mayor cantidad de crudo posible sin importar las consecuencias en el largo plazo. En un documento escrito por varios ex Secretarios de Energía en el 2011: “El sector energético argentino enfrenta problemas graves (...): 1) La caída productiva crónica de nuestros yacimientos de hidrocarburos que se produce desde 1998 en petróleo y desde 2004 en gas natural. 2) La pérdida -reciente e irreversible en el corto y mediano plazo- del Autoabastecimiento Energético que nos hace un país energéticamente dependiente en forma creciente. 3) La necesidad de generar divisas para las importaciones de energía que aumentarán fuertemente en cantidad y precio. 4) El déficit presupuestario generado por los subsidios energéticos que crece año a año, y de no corregirse, se hará insostenible para las finanzas públicas. (...) Estos problemas se verifican en un contexto de: 1) Demanda interna energética en crecimiento sostenido; 2) fuerte dependencia de la matriz energética argentina de los hidrocarburos (el 88 % de toda la energía primaria que consumimos es petróleo y gas natural); 3) disminución alarmante de las reservas de hidrocarburos en los últimos 8 años que implican una pérdida de capital fijo que a valor de reposición supera los 100.000 millones de US\$; 4) Disminución en la inversión exploratoria de riesgo a niveles menores al 50 % a las realizadas en décadas anteriores; 5) Inversiones públicas y privadas insuficientes para abastecer la demanda energética en todos los rubros; 6) Tarifas congeladas que subsidian el consumo de toda la población en vez de focalizarse solo en la población careciente.”⁹⁰

Existen análisis académicos que intentan entender y explicar las razones detrás de esta situación, entre ellos, Andrés Asiain y Agustín Crivelli⁹¹, ambos investigadores del CONICET. De acuerdo con estos autores, la lógica y estrategia empresarial de Repsol – YPF fue lo que motivó este comportamiento. “Para una compañía petrolera las reservas son su principal activo, (...) toda compañía de este rubro debería mostrar una tendencia a incrementar, (o al menos mantener) sus niveles de reservas. Pero este no parece ser el caso del comportamiento de Repsol en la Argentina. (...) el ritmo de extracción de petróleo y gas ha sido superior al ritmo de generación de nuevas reservas. En otras palabras, la tasa de reemplazo de reservas fue negativa. La causa no puede ser otra que la falta de inversiones

⁹⁰ Documento elaborado por ex Secretarios de Energía argentinos: Emilio Apud, Julio César Araoz; Enrique Devoto; Roberto Echarte; Alieto Guadagni; Jorge Lapeña; Daniel Montamat y Raúl Olocco; publicado el 4 de julio de 2011 a través del Instituto Argentino de Energía; p. 1.

⁹¹ Asiain, A. y Crivelli, A. (2012); óp. cit.

en exploración de nuevas reservas, hecho que se refleja en los escasos pozos exploratorios realizados en los últimos años. (...) La realidad es que la empresa española no está dispuesta a asumir riesgos. Por ese motivo desde que se hizo cargo de la administración de YPF ha hecho poco y nada en lo que refiere a exploración para incrementar los niveles de reservas. La estrategia de negocio en la Argentina se basó, y se basa, en extraer las reservas existentes para, a partir del persistente incremento de los precios internacionales del crudo, generar crecientes niveles de utilidad que luego utiliza para expandirse globalmente.”⁹² Además, existe un factor de origen argentino que impacta en el comportamiento y los incentivos de la empresa española: las retenciones y los precios máximos de exportación, acompañados de una serie de normativas que afectan a las importaciones del sector y la disponibilidad de las divisas obtenidas. El marco general que regula a los hidrocarburos no era del todo conducente para atraer grandes inversiones internacionales, de modo que fue la combinación entre las regulaciones que imponía el país y las estrategias internacionales de la empresa española la dio como resultado una enorme caída en la producción y las reservas.

De acuerdo con el artículo 31 la Ley 17.319 “Todo concesionario de explotación está obligado a efectuar, (...) las inversiones que sean necesarias para la ejecución de los trabajos (...) con arreglo a las más racionales y eficientes técnicas (...) asegurando la máxima producción de hidrocarburos compatible con la explotación adecuada y económica del yacimiento y la observancia de criterios que garanticen una conveniente conservación de las reservas.”⁹³. El incumplimiento de lo dicho implica, según la misma ley, la finalización de las concesiones implicadas (art. 80: “Las concesiones o permisos caducan por (...) Por incumplimiento sustancial e injustificado de las obligaciones estipuladas en materia- de productividad, conservación, inversiones, trabajos o ventajas especiales”⁹⁴) y, de acuerdo al artículo 85 “Anulado, caducado o extinguido un permiso o concesión revertirán al Estado las áreas respectivas (...)”⁹⁵

Dado el comportamiento de YPF S.A. bajo el control de Repsol, y de acuerdo con la Ley 17.319, entre 2011 y 2012 las concesiones y permisos de empresa fueron sucesivamente cancelados por las respectivas provincias titulares y revirtieron al Estado. Así, en abril de 2012, la presidenta anunció la intervención de YPF y envió al Congreso una iniciativa para

⁹² Asiain, A. y Crivelli, A. (2012); óp. cit.; p. 20.

⁹³ Ley 17.319, art. 31; promulgada el 23 de junio de 1967; Buenos Aires, Argentina.

⁹⁴ Ley 17.319, art. 80; promulgada el 23 de junio de 1967; Buenos Aires, Argentina.

⁹⁵ Ley 17.319, art. 85; promulgada el 23 de junio de 1967; Buenos Aires, Argentina.

expropiar el 51% de las acciones de YPF pertenecientes a Repsol (que en total tenía el 57,4%). La situación de Fernández de Kirchner era la siguiente: “La elección presidencial de octubre de 2011 arrojó una contundente victoria con el 54,11% de los votos para el Frente para la Victoria (...). A su vez, el triunfo se cristalizó en la nueva composición del Congreso de la Nación, permitiendo la obtención de quórum propio tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados.”⁹⁶. Así, por un lado vemos cómo la presidenta se encontraba en una situación de poder y popularidad, recién electa por una mayoría casi absoluta, y con quórum propio en el Congreso, por lo que no tendría grandes conflictos a la hora de aprobar la ley de expropiación de YPF. Por otro lado, los protagonistas del sector hidrocarburífero, las provincias, estaban agrupados en apoyo al Ejecutivo: “Como nuevo presidente de la OFEPHI, Martín Buzzi encabezó la nueva orientación de los gobiernos provinciales, dirigida ahora al cuestionamiento de las magras inversiones petroleras en sus territorios y al alineamiento incondicional con el gobierno nacional. Mediante el Acuerdo Federal de Hidrocarburos firmado el 9 de febrero, gobierno nacional y provinciales se comprometieron a establecer una serie de exigencias a las petroleras privadas.”⁹⁷

Como último elemento, el planteo de la expropiación de YPF como obligación para conseguir la soberanía energética y, en última instancia, la soberanía nacional, inclinó la opinión pública a favor de la estatización de la empresa. Como explica Nicolás Gadano⁹⁸, la historia petrolera argentina está empapada de ideología, y en este caso, el gobierno kirchnerista instaló un ideario político basado en el retorno al modelo estatal y la ampliación de los derechos individuales⁹⁹, ambos favorables a la expropiación de YPF.

Así, en mayo del 2012 se promulgó la Ley 26.741, cuyo primer artículo dicta “Declarase 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.”¹⁰⁰ Esta ley declara de utilidad pública y sujetas a expropiación el 51% de las acciones de YPF poseídas por Repsol, y estipula su distribución

⁹⁶ Sabbatella, I. (2012); óp. cit; p. 171.

⁹⁷ Sabbatella, I. (2012); óp. cit.; p. 172.

⁹⁸ Gadano, N.(2010); óp. cit.

⁹⁹ Sabbatella, I. (2012); óp. cit.; p. 173.

¹⁰⁰ Ley 26.741, art. 1; promulgada el 4 de mayo de 2012; Buenos Aires, Argentina.

del siguiente modo: el cincuenta y un por ciento (51%) pertenecerá al Estado nacional y el cuarenta y nueve por ciento (49%) restante se distribuirá entre las provincias integrantes de la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos.¹⁰¹ Sin embargo, como explica el art. 9 de la ley (“La cesión de los derechos políticos y económicos de las acciones sujetas a expropiación, que efectúe el Estado nacional a favor de los Estados provinciales integrantes de la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos, contemplará el ejercicio de los derechos accionarios correspondientes a ellas en forma unificada por el plazo mínimo de cincuenta (50) años a través de un pacto de sindicación de acciones.”)¹⁰², las provincias involucradas deberán ejercer sus derechos y tomar decisiones de modo unificado y de acuerdo entre todas, es decir que no podrán actuar unilateralmente. A la vez, la ley crea al Consejo Federal de los Hidrocarburos, integrado por todas las provincias junto con el gobierno nacional con el objetivo de coordinar entre ellas y asegurar el cumplimiento de los objetivos determinados por la ley. En último lugar, es importante aclarar que el art. 15 de esta ley establece que YPF continuará siendo una sociedad anónima abierta, por lo que no le será aplicable ninguna legislación que reglamente sobre la administración y gestión de empresas del Estado.

Con la ley de soberanía hidrocarburífera se restablece la valoración del petróleo y la energía como recursos estratégicos y no como *commodities*, y se lo incluye como parte fundamental en la matriz de crecimiento productivo impulsado por el Estado. También incorpora en el directorio de la empresa a la OFEPHI, convirtiéndose en interlocutor de las provincias petroleras.

YPF estatal

Si bien han pasado sólo dos años desde la expropiación de YPF, se pueden analizar brevemente algunos desarrollos. Este nuevo capítulo de la historia petrolera argentina estuvo marcado por dos elementos paralelos e interconectados: el descubrimiento de recursos energéticos no convencionales y la búsqueda de inversores internacionales.

Por un lado, desde la primera década del milenio a hoy ha habido grandes desarrollos respecto a los hidrocarburos no convencionales: “Se podría decir que en Argentina, a partir de junio de 2010, queda oficialmente inaugurada la etapa de los hidrocarburos no

¹⁰¹ Ley 26.741, art. 8; promulgada el 4 de mayo de 2012; Buenos Aires, Argentina.

¹⁰² Ley 26.741, art. 9; promulgada el 4 de mayo de 2012; Buenos Aires, Argentina.

convencionales, a partir de la perforación realizada por la empresa YPF-Repsol, del primer pozo de shale oil en Loma La Lata. Cabe destacar que el conocimiento acerca de la existencia de este recursos data de las décadas de los 60' y 70', cuando YPF estatal descubre los yacimientos de Puerto Hernández y Loma La Lata y perfora las formaciones de Vaca Muerta y los Molles (...). En ese entonces ni los precios de los hidrocarburos, ni la tecnología permitía su extracción”¹⁰³. En 1997, en Estados Unidos, se tiene éxito por primera vez en la extracción y explotación de este tipo de hidrocarburos, dando comienzo a una nueva etapa mundial. Tanto en el 2011 como en el 2013, la Agencia de Información Energética de los Estados Unidos, publicó informes evaluando y estimando a los recursos hidrocarburíferos no convencionales en el mundo. En el informe de 2013, “señala que Argentina poseería 802 Tcf de recursos no probados técnicamente recuperables de gas natural (equivalentes a 21.654 miles de millones de metros cúbicos) y 27.000 millones de barriles de petróleo (equivalente a 4293 millones de metros cúbicos). Esto representaría respectivamente 67 y 11 veces las reservas probadas actuales de hidrocarburos convencionales.”¹⁰⁴. Partiendo de este informe, queda claro que Argentina tiene enormes reservas de este tipo de recursos, que incluso superan las reservas de los hidrocarburos convencionales, demostrando un potencial energético antes desconocido. Sin embargo, dado lo reciente de estos descubrimientos y aproximaciones, se trata aún de un territorio relativamente inexplorado. Tanto la estimación de las reservas como cualquier otro tipo de desarrollo incluyendo la exploración y la explotación, requieren de enormes inversiones, mayores que para la explotación de los hidrocarburos convencionales, lo que implica un gran peso para una recientemente estatizada YPF, que aún se encuentra invirtiendo en los yacimientos convencionales, intentando recuperar a la producción y reservas energéticas de la depredación a la que las sometió Repsol.

A partir del descubrimiento continuo de yacimientos no convencionales y el potencial que esto conlleva surge una enorme necesidad de atraer inversiones. Si bien YPF ahora pertenece al Estado, se trata de una sociedad anónima, que busca incursionar en asociación con otras empresas, de allí la búsqueda de inversores internacionales, que no sólo tienen el capital, sino también la experiencia y el conocimiento tecnológico para llevar adelante el desarrollo de estos yacimientos. Por esto, como parte de la política y estrategia de YPF, en

¹⁰³ Di Sbroiavacca, N. (2013); Shale oil y shale gas en Argentina. Estado de la situación y prospectiva; *Fundación Bariloche-CONICET*; p. 1.

¹⁰⁴ Di Sbroiavacca, N. (2013); óp. cit.; p. 2.

los últimos dos años se ha intentado atraer inversores para desarrollar y explotar tanto los hidrocarburos convencionales como los no convencionales.

Como continuación de la estrategia del gobierno, en julio del 2013 se emitió el decreto 929/2013, a partir del cual “Créase el régimen de promoción de inversión para la explotación de hidrocarburos, tanto convencionales como no convencionales, en el marco de las leyes nro. 17.319, 26.197 y 26.741”¹⁰⁵, cuyos objetivos declarados son, entre otros, lograr al autoabastecimiento, la promoción y aumento de la inversión directa para el desarrollo energético, la integración del capital nacional e internacional en alianzas estratégicas, y la incorporación de nuevas tecnologías y modalidades al sector. Este decreto, en conjunto con la ley 26.741/2012, crea un nuevo marco legal para el desarrollo del sector de los hidrocarburos, que queda determinado del siguiente modo con estas claves. “Podrán solicitar su inclusión en el Régimen de Promoción de Inversión para la Explotación de Hidrocarburos los sujetos inscriptos en el Registro Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas que sean titulares de permisos de exploración y/o concesiones de explotación de hidrocarburos (...), que presenten ante la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas un “Proyecto de Inversión para la Explotación de Hidrocarburos” que implique la realización de una inversión directa en moneda extranjera no inferior a un monto de mil millones dólares estadounidenses (U\$S 1.000.000.000) calculada al momento de la presentación del “Proyecto de Inversión para la Explotación de Hidrocarburos” y a ser invertidos durante los primeros cinco (5) años del proyecto.”¹⁰⁶. “Establécese que los sujetos incluidos en el presente Régimen Promocional gozarán, (...) a partir del quinto año contado desde la puesta en ejecución de sus respectivos “Proyectos de Inversión para la Explotación de Hidrocarburos”, del derecho a comercializar libremente en el mercado externo el veinte por ciento (20%) de la producción de hidrocarburos líquidos y gaseosos producidos en dichos Proyectos, con una alícuota del cero por ciento (0%) de derechos de exportación, en caso de resultar éstos aplicables. (...) Los beneficiarios que comercializaren hidrocarburos en el mercado externo en los términos del primer párrafo del presente artículo, tendrán la libre disponibilidad del ciento por ciento (100%) de las divisas provenientes de la exportación de

¹⁰⁵ Decreto 929/2013, Boletín Oficial de la República Argentina; Buenos Aires, Argentina; 11 de julio de 2013.

¹⁰⁶ Decreto 929/2013, art. 3.

tales hidrocarburos”¹⁰⁷.

Además de crear un nuevo régimen promocional, este decreto crea la figura legal de los hidrocarburos no convencionales: “Entiéndese por “Explotación No Convencional de Hidrocarburos” la extracción de hidrocarburos líquidos y/o gaseosos mediante técnicas de estimulación no convencionales aplicadas en yacimientos ubicados en formaciones geológicas de rocas esquisto o pizarra (shale gas o shale oil), areniscas compactas (tight sands, tight gas, tight oil), capas de carbón (coal bed methane) y/o caracterizados, en general, por la presencia de rocas de baja permeabilidad.”¹⁰⁸. “Las respectivas Autoridades de Aplicación (...) podrán dentro del área de concesión subdividir el área existente en nuevas áreas de explotación no convencional de hidrocarburos y otorgar nueva concesión que recaerá sobre el titular de la concesión del área que así lo solicite. El plazo de la nueva concesión será el establecido por la Ley N° 17.319, es decir veinticinco (25) años al que se podrá adicionar en forma anticipada y simultánea con la nueva concesión la extensión del plazo de diez (10) años previsto en dicha ley (...)”¹⁰⁹

Dentro de esta nueva estrategia para la promoción de la inversiones, con beneficios impositivos, económicos y financieros, hubo una concesión central, cuyo éxito –varios políticos y académicos afirman- impulsó la reforma y sanción de una nueva ley de hidrocarburos.

Una nueva ley de hidrocarburos: causas, consecuencias e implicaciones federales

En julio del año 2013, se firmó un acuerdo entre YPF y la empresa extranjera Chevron para comenzar a explotar los recursos no convencionales del yacimiento Loma La Lata, ubicado en la formación geológica de Vaca Muerta, provincia de Neuquén, en el marco del decreto 929/2013. “El acuerdo implica un desembolso inicial de U\$S 1240 millones para la primera fase (...) El acuerdo firmado para producir conjuntamente petróleo y gas no convencional se desarrollará sobre un área total de 395 kilómetros cuadrados (...) La petrolera argentina aportará la concesión del áreas y ambas firmas (...) compartirán costos

¹⁰⁷ Decreto 929/2013, art. 6.

¹⁰⁸ Decreto 929/2013; art. 11.

¹⁰⁹ Decreto 929/2013; art. 14.

de exploración, explotación y los recursos tecnológicos y humanos.”¹¹⁰

Este acuerdo, el primero de semejante envergadura e inversión luego de la estatización de YPF, es considerado como la causa de la creación del Decreto 929/2013; es más, el decreto se emitió sólo cinco días previos a la firma del acuerdo. Como afirma Jorge Lapeña, “El acuerdo se manejó en secreto, como si se tratara de una negociación entre empresas privadas. Para hacerlo posible, el Poder Ejecutivo tuvo que dictar un decreto, el 929/13, cuyas cláusulas son específicas para Chevron y que además es violatorio de la ley de hidrocarburos en vigor (...) El decreto 929, concebido para dar andamio al contrato, incumple con la ley de hidrocarburos en vigor en cuanto al otorgamiento de prórrogas en las actuales concesiones que ya fueron prorrogadas. Las prórrogas por 35 años que debería otorgar la provincia de Neuquén pondrían a las actuales concesiones de YPF en Vaca Muerta al margen de la Ley 17.319 en vigor y las convertirían en nulas.”¹¹¹. “El Decreto se parece más a un “traje a medida” (...) El traje a medida es el contrato de YPF y Chevron; y (...) el traje de confección sería “una nueva política petrolera para firmar muchos contratos”¹¹².

Teniendo en cuenta que este acuerdo fue exitoso -en parte- por la creación de un nuevo marco legal que otorga numerosos beneficios a las empresas inversoras; y dada la necesidad de atraer e incrementar las inversiones y recursos en el sector de los hidrocarburos, se tiene una mejor comprensión de la Ley de Hidrocarburos recientemente sancionada. Dado que esta ley fue promulgada sobre la fecha de finalización de esta investigación, no podré hacer un análisis del todo completo sobre lo sucedido, aún queda por ver si esta ley cumplirá con sus objetivos en el futuro.

La Ley 27.007 fue promulgada el 30 de octubre del 2014 y busca modificar la ley de hidrocarburos existente (Ley 17.319), retomando lo establecido por la Ley 26.741/2012 y por el decreto 929/2013 para generar un marco legal estable e institucionalizado para el sector de los hidrocarburos, creando un contrato modelo y básico que genere previsibilidad impositiva. En adición al establecimiento de un monto de inversión básico a realizar, esta ley modifica los plazos para las concesiones, establece topes a las regalías petroleras y

¹¹⁰ “YPF firmó el acuerdo final con Chevron para explotar Vaca Muerta”; La Nación; 15 de julio de 2013; <http://www.lanacion.com.ar/1601568-ypf-firmo-el-acuerdo-final-con-chevron-para-explotar-vaca-muerta> (fecha de consulta: 10 de noviembre 2014).

¹¹¹ Lapeña, J. (2013); *Los errores del acuerdo YPF-Chevron*; publicado en el Instituto Argentino de Energía.

¹¹² Lapeña, J. (2013); *El Decreto Presidencial 929: un traje a medida para Chevron y para YPF*; publicado en el Instituto Argentino de Energía.

estabiliza la situación fiscal. Esta ley de hidrocarburos busca crear un único marco legal regulatorio para toda la Nación, generando una situación más estable y uniforme en todas las provincias. Dada la experiencia de los años previos, según la cual cada provincia desarrolló y aplicó un contrato y marco legal propio esta ley busca revertir el desorden generado en consecuencia; al existir tantas regulaciones como provincias, se crea una situación de caos, poca previsibilidad y seguridad, que desalienta a las inversiones internacionales y crea conflictos entre las fronteras.

En cuanto a las concesiones de exploración, se acortan los plazos de los permisos con el fin de incentivar la inversión. Respecto a las concesiones de explotación, se modifica el plazo de 25 a 35 años, prorrogables por 10 años más; y las concesiones ya otorgadas al momento de sanción de la ley, tendrán la posibilidad –una vez vencido el plazo- de solicitar aún más prórrogas. En adición, se establece un régimen de promoción fiscal y libre disponibilidad de divisas hasta el 20% para aquellas inversiones de más de 250 millones de dólares. En cambio, las regalías provinciales no se aumentan, sino que tienen un tope (y no una base negociable) del 12% y, en caso de que la concesión sea prorrogada, podrá ser aumentada en un 3%. A la vez, esta ley prohíbe la reserva de áreas y el “acarreo”, dos prácticas muy comunes para los gobiernos provinciales, según las cuales reservan áreas para sus propias empresas petroleras y se asocian con empresas privadas, sin aportar la inversión correspondiente pero recibiendo parte de las ganancias. Por último, la ley otorga beneficios fiscales de entre el 20% y el 60% a la explotación de los yacimientos *offshore* y fija un tope del 3% de impuestos a los ingresos brutos. Lo que se describió como la voluntad y causa de esta ley es la búsqueda de revertir y modificar el marco legal previo; es decir, las regulaciones de años anteriores generaron un gran desincentivo a la inversión, cuyas consecuencias devastaron al sector energético. Así, la guía de la ley fue el cambio de los desincentivos a la inversión y las políticas creadas previamente a través de la creación de un marco legal muchísimo más conducente a la atracción de inversores internacionales.

Estos cambios en el marco legal generaron fuertes rechazos entre los políticos del arco opositor y entre académicos. Parte de las críticas surgen por considerar que esta ley está hecha para el beneficio de YPF y empresas extranjeras, sin generar un debate auténtico sobre la creación de un nuevo paradigma de regulación de los hidrocarburos; otros rechazos parten de los perjuicios que esta ley ocasiona a las provincias y su dominio y autoridad de sus recursos. Además, muchas críticas nacen de la falta de debate partidario y de la negativa oficialista a discutir o abrir el proyecto para generar un consenso. Entre las voces

críticas se encuentra Mario Negri, jefe del bloque de la UCR: “Ésta es una ley aprobada a toda velocidad que va a decidir sobre la disponibilidad de la riqueza natural más importante que tiene la Argentina para el futuro, Vaca Muerta. No estamos debatiendo un nuevo marco regulatorio de hidrocarburos, sino una ley de prórroga de concesiones, llena de privilegios y escandalosa. El Gobierno necesita dólares; ésta es la reafirmación de una estrategia rentista y cortoplacista”.¹¹³ También lo expresó un grupo de ex Secretarios de Energía: “Bajo el pretexto de otorgar nuevas concesiones para la explotación no convencional a quienes ya son titulares de derechos (sin costo alguno y por 35 años más 10 de prórroga), y habilitar nuevas prórrogas en las concesiones no convencionales a mínimo costo tarifado en la ley, los dueños del negocio petrolero de hoy pueden extender sus derechos en el tiempo sin límite, y sin proceso licitatorio y competitivo de por medio (...) Se convalida un proceso de negociación directa entre la empresa y la autoridad de turno. (...) Nada más disuasivo de futuros nuevos ingresantes a la industria que esta convalidación de un sistema cerrado, donde, además, el poder concedente de las provincias queda licuado. Los actuales titulares de derechos petroleros, YPF en primer lugar, usarán las facultades que les asegura la nueva ley para apropiarse de renta potencial y condicionar la entrada de nuevos actores a lo que se acuerde con ellos, en contratos que seguramente van a reproducir la opacidad y el secreto del precedente que fijó el de YPF con Chevron. (...) nuevamente frente a una salida hacia adelante a través de un atajo cortoplacista, que lo único que persigue es que YPF sustituya el poder concedente de las provincias, ofreciéndoles a potenciales socios un régimen especial (para inversiones de 250 millones de dólares) en acuerdos que cerrará como nueva intermediaria en el otorgamiento de derechos. Todo en perjuicio de licitaciones transparentes y competitivas”¹¹⁴. En resumidas cuentas, y como circuló en varias notas opinión, se trata de la “ley Galuccio” que transforma en régimen legal al “decreto Chevron”.¹¹⁵

Sin embargo, también surgieron muchas críticas respecto a lo que esta ley implica para el federalismo y el dominio provincial de sus propios recursos. Al establecer un tope máximo para el porcentaje de regalías a cobrar, se diluye la autoridad real de las provincias para ejercer como autoridad de aplicación, además de impactar fuertemente en sus

¹¹³ “El oficialismo se impuso y logró sancionar la nueva ley petrolera”; La Nación; 31 de octubre de 2014.

¹¹⁴ Documento elaborado por ex Secretarios de Energía argentinos: Emilio Apud, Julio César Araoz; Enrique Devoto; Roberto Echarte; Alieto Guadagni; Jorge Lapeña; Daniel Montamat y Raúl Olocco; publicado el 28 de octubre de 2014 a través del Instituto Argentino de Energía; p. 3.

¹¹⁵ “Leyes de necesidad y urgencia”; Néstor Scibona; La Nación; 2 de noviembre de 2014.

presupuestos. Como señalaron numerosos legisladores de provincias petroleras, este tope implica en muchos casos una reducción importante de las regalías actuales, que llegan a ser de el 35%¹¹⁶. A la vez, al crear un régimen idéntico para todas las provincias, se elimina la discreción y posibilidad de negociación que tiene cada gobierno provincial para administrar sus yacimientos y otorgar concesiones. Al quedar establecido por ley el régimen al que deben ajustarse los inversores y se crea un pliego modelo de inversiones, las provincias ven reducido al mínimo su margen de participación como dueñas de los recursos. De este modo, se revierte virtualmente lo establecido por los diferentes episodios de descentralización previos: si bien la llamada Ley Corta de 2006 convertía a las provincias en titulares del dominio y la jurisdicción de los recursos de su subsuelo, la nueva ley de hidrocarburos 27.007 recorta esas potestades y limita la injerencia provincial en la política petrolera. Si bien es cierto que, como afirmaron muchos legisladores oficialistas, esta potestad regulatoria provincial generó que existan tantos sistemas petroleros y regímenes como provincias, también es cierto que esta nueva ley produce una homogeneización y uniformidad de los contratos que quita a los gobiernos provinciales un gran margen de autoridad.

Por ello, se ve cómo esta ley perjudica a las provincias desde distintos lugares: disminuye su autoridad real en el manejo de sus recursos, pone un tope a las regalías, cánones e impuestos a percibir y prohíbe el acarreo. “Esto indica que los inversores, al ingresar a un área provincial, tendrán un costo conocido, fijo y limitado. Lo que será variable, y que estará a cargo de la Nación, será el IVA, las retenciones, los impuestos a las ganancias y otros impuestos nacionales, donde, según el caso, se aplicará mayor o menor presión, quedándose con la parte del león, es decir, con la renta petrolera. Los gobernadores, una vez más, fueron sometidos por el gobierno central (...)”¹¹⁷ Todas estas potestades, antes en manos provinciales, pasan ahora a YPF, que, en asociaciones con las empresas inversoras, es quien determina las condiciones y regulaciones. Por esto, no se hace evidente por qué las provincias productoras no sólo aprobaron sino que apoyaron el proyecto oficial. Si bien aún es pronto para decir, parte de la respuesta reside en la dimensión fiscal: como durante todo el período, el gobierno nacional tiene en sus manos una enorme herramienta de presión gracias al proceso continuo de reestructuración de las

¹¹⁶ “Críticas de especialistas al proyecto petrolero”; Gustavo Ybarra; La Nación; 24 de septiembre de 2014.

¹¹⁷ “Los recursos naturales son nuestros, pero la renta petrolera es ajena”; Juan Carlos Romero; La Nación; 26 de septiembre de 2014.

deudas provinciales. Como explicaba Germán Lodola¹¹⁸, la Nación logró reforzar su autoridad y capacidad de presión sobre los gobiernos provinciales a través de la Ley de Responsabilidad Fiscal sancionada en el 2004. Al ser el principal acreedor de las enormes deudas provinciales, el gobierno nacional negocia en el corto plazo el pago y reestructuración de lo adeudado, ubicándose en una situación de poder que le permite imponer condiciones y definir los términos de la relación.

De modo más coyuntural, para beneficio de las provincias, la ley exige a las empresas aportar a las provincias el 0,5% del flujo de inversiones para infraestructura social, y compromete al Estado nacional a aportar el 1% para obras de infraestructura. Además, las provincias reciben un aporte extra cuando las concesiones otorgadas sean prorrogadas.

En conclusión, se comprende cómo esta ley implica una reversión en las potestades adquiridas por las provincias; de nuevo nos encontramos frente a un fuerte proceso centralizador que, en este caso, podría decirse que revierte totalmente con lo previamente devuelto a las provincias. Estas deben ceder su prerrogativa de elaborar y definir los pliegos licitatorios que funcionaran en sus provincias, además de sufrir una baja en los beneficios que esto les reporta, lo que implica una vuelta al modelo hidrocarburífero nacionalista y centralizado. Contemplando las sucesivas regulaciones del sector de los hidrocarburos, esta etapa final devela una fuerte recentralización, que no sólo revierte lo expresado en la Ley Corta, sino que desestima y elimina los avances descentralizadores de los episodios pasados. Las subsiguientes iteraciones del sector energético muestran cómo finalmente se logró consolidar un paradigma centralizador, donde lo paradójico es que siempre se consiguió con la aprobación y el apoyo de las provincias afectadas; así, se determinó un mecanismo de apropiación y distribución de la renta petrolera que, en última instancia, beneficia fuertemente al gobierno nacional. Al observar todo el período como un todo, se ve una constante recentralización y retorno de las potestades regulatorias al gobierno nacional, quedando en evidencia que las descentralizaciones fueron una solución de coyuntura a situaciones y necesidades inmediatas del Ejecutivo, generalmente relacionadas a realidades partidarias y/o la búsqueda de apoyos en políticas puntuales.

¹¹⁸ Lodola, G. (2011); óp. cit.

CONCLUSIÓN

En Argentina, el federalismo ha sido uno de los conceptos más pivotaes y fragmentadores de su historia, generando conflictos y reclamos a la vez que oportunidades y soluciones. Por ello, aquí busqué analizar puntualmente cómo estas dinámicas y luchas federales han moldeado y estructurado al sector de los hidrocarburos durante las últimas dos décadas. Se ha descrito y explicado cómo el sector energético pasó de ser estatal, monopólico y unitario a principios de la década del 90', a convertirse en una bandera del neoliberalismo y las políticas de privatización hacia fines de la misma, para luego desandar el camino pasado y emprender su estatización. Sin embargo, lo que aparece como clave central para comprender las vueltas de la historia del régimen petrolero son, como mencioné antes, las dinámicas y relaciones federales y partidarias.

En este trabajo me propuse analizar y desentrañar por qué el sector de los hidrocarburos fue federalizado, intentando vislumbrar qué tipo de tendencias y movimientos federales fueron los causantes de ello. En otras palabras, tomando al nivel de descentralización (o de centralización) legal y real de los hidrocarburos como variable dependiente, intenté formular aquellas variables independientes que me permitieran explicar y comprender los cambios observados. Para tal fin, tomé como concepto central a la balanza de poder entre niveles de gobierno, en la que se midieron los gobiernos provinciales y el gobierno nacional, investigando las relaciones entre ambos, siendo a la vez componentes de una unión federal como componentes de una unión partidaria. En base a lo observado, el hilo conductor que siguió mi investigación fue la búsqueda de respuesta a dos preguntas que dan cuenta de hechos casi paradójicos. Por un lado, por qué y cómo se logró la descentralización hidrocarburífera, entendiendo que no es lo preferido por el gobierno nacional; y por otro lado, cómo y con qué recursos se logró la recentralización.

La primera conclusión de esta investigación es, siguiendo la propuesta de Tulia Falletti¹¹⁹, que no toda descentralización es unívoca ni transfiere de por sí poder y potestades a las provincias. Es decir, para comprender el grado de variación en la balanza de fuerzas intergubernamentales es necesario observar los cambios en un período mayor de tiempo y su orden secuencial. El primer episodio descentralizador ocurrió en 1993 y 1994, cuando se emitió la ley de federalización de los hidrocarburos y se incorporó esta

¹¹⁹ Falletti, T. (2005); óp. cit.

modificación a la Constitución Nacional. Sin embargo, la indefinición legal y las contingencias establecidas para la provincialización suavizaron el cambio y mostraron un proceso paralelo de centralización. En el 2003, si bien se emitió un decreto que confirmaba y ejecutaba los cambios constitucionales, estuvo acompañado de la creación de impuestos y regulaciones a los gobiernos provinciales que demostraban y aumentaban la autoridad del gobierno nacional. En el 2006, finalmente se sancionó una ley que puso fin a la confusión sobre las potestades regulatorias del sector, pero de nuevo implicó una renovación de los impuestos y el control sobre los presupuestos provinciales. Así, se construyó y consolidó un proceso de centralización durante todo el período analizado, en el cual hubo meros episodios de descentralización y de devolución de potestades a las provincias, siempre seguidos de alguna imposición o aumento del control por parte de la Nación. Finalmente, en el año 2014 se sancionó una nueva ley de hidrocarburos que reasegura el control nacional de los recursos energéticos y revierte lo establecido en los episodios descentralizadores previos.

Una vez desarmado según sus partes, comprendemos la lógica que siguió cada hecho y proceso. Mi segunda conclusión recaba en la importancia que tienen las provincias en la construcción de poder nacional y partidario. Partiendo de que los gobiernos de Carlos Menem y Néstor Kirchner profundizaron los procesos centralizadores, los episodios de descentralización aparecen en sendos gobiernos como mecanismo de construcción de poder. A comienzos de sus gobiernos, ambos presidentes debían solucionar crisis económicas e institucionales muy grandes, ambos eran figuras nuevas y jóvenes de la política argentina, y ambos debían recomponer o reconstituir a su partido –el peronismo. La devolución de prerrogativas a las provincias fue una medida estratégica que los ayudó en todos los frentes. Así, no sólo obtuvieron al apoyo político de los funcionarios provinciales para constituirse como líderes nacionales y asegurar gobernabilidad y legitimidad en sus medidas, sino que lograron aunar a un partido político fragmentado y territorialmente arraigado tras sus figuras, adquiriendo apoyo y poder a la vez (constituirse como líderes les otorgó poder sobre el partido y la autoridad suficiente para imponer disciplina y control sobre el resto).

Mi tercera conclusión está relacionada con la previa, pero apunta a un hecho diferente. Si bien los episodios de descentralización se comprenden como fruto de una coalición con los gobiernos provinciales gestionada activamente por el gobierno nacional con un fin puntual y determinado, igualmente es importante destacar la perspectiva e intenciones de

las provincias. Es decir, también existió una decisión deliberada por parte de éstas de construir un centro de poder a través de una alianza inter-provincial. La descentralización no fue una decisión tomada unilateralmente por la Nación, sino que además fue producto de un esfuerzo deliberado de unión por parte de las provincias involucradas para imponerse e inclinar la balanza de poder en su favor, ilustrando cómo la coordinación es posible y productiva. En paralelo, se puede concluir lo opuesto: la recentralización expresa la falta de coordinación entre las provincias afectadas y señala los mecanismos que posee el gobierno nacional para desorganizar y desarmar estas federaciones. Si la privatización de YPF y la provincialización adjunta de los hidrocarburos son ejemplo de una coordinación provincial victoriosa, la persistencia y aumento de las retenciones a las exportaciones energéticas son ejemplo del poder de desorganización del gobierno nacional (comparar con los esfuerzos de coordinación provincial frente a la posibilidad de retenciones agropecuarias).

Todavía queda un largo camino por recorrer. Las nuevas modalidades de explotación y de distribución de potestades, sumado a los nuevos descubrimientos suponen un desafío continuo al status quo legal de los hidrocarburos. Las nuevas tecnologías y territorios de exploración suman al debate un nuevo rango de discusiones, desde la viabilidad de la explotación hasta los parámetros ambientales de la misma. Queda en claro que la discusión e investigación sobre el tema no termina aquí, aún quedan una serie de aristas para analizar el pasado y futuro de los hidrocarburos y el problema energético en Argentina. Sin embargo, las posibilidades de avance y de una construcción legítima de un sistema energético se ponen en duda en tanto no haya un debate serio, deliberado y extendido sobre el sistema que deseamos tener. Mientras se siga construyendo sobre las decisiones pasadas sin que medie una discusión razonada y actualizada, será más difícil consolidar un esquema que funcione en el largo plazo y exprese la voluntad democrática.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Constituyente de 1994, Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994; 4, 5, 8, 9 y 10 de agosto de 1994.
- Asiain, A. y Crivelli, A. (2012); La explotación de hidrocarburos en Argentina. Estudio de caso: YPF S.A.; versión preliminar; IIHES-CONICET; Buenos Aires, Argentina.
- Calvo, E. (2005); Argentina, elecciones legislativas 2005: consolidación institucional del kirchnerismo y territorialización del voto; *Revista de Ciencia Política (Santiago)*; vol. 25; n°2.
- Castellani, A. y Serrani, E. (2010); La persistencia de los ámbitos privilegiados de acumulación en la economía argentina. El caso del mercado de hidrocarburos entre 1977 y 1999; *Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*; Vol. 4; No. 6; Buenos Aires, Argentina.
- Cortes, R. y Marshall, A. (1999); Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa; *Desarrollo Económico*; vol. 39; n° 154.
- Cortés Conde, R. (2003); La crisis argentina de 2001-2002; *Cuadernos de Economía*; vol. 40; n°121.
- Decreto 546/2003; Boletín Oficial de la República Argentina; Buenos Aires, Argentina.
- Decreto 206/2009; Boletín Oficial de la República Argentina; Buenos Aires, Argentina
- Decreto 929/2013, Boletín Oficial de la República Argentina; Buenos Aires, Argentina; 11 de julio de 2013.
- Díaz Cayeros, A. (2006); *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*; Cambridge University Press; Nueva York; Estados Unidos.
- Di Sbroiavacca, N. (2013); Shale oil y shale gas en Argentina. Estado de la situación y prospectiva; *Fundación Bariloche-CONICET*.
- Diario El Cronista:
 - “Provincias y sindicatos reclaman al Gobierno por aumento de retenciones”; El Cronista; 18 de diciembre de 2007; <http://www.cronista.com/impresageneral/Provincias-y-sindicatos-reclaman-al-Gobierno-por-aumento-de-retenciones-20071218-0076.html> (consulta: 10 de septiembre de 2014)
- Diario La Nación:

- “Con un encuentro con los hidrocarburos, Kirchner afianzó la concertación”; sección Política; 9 de agosto de 2006. (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2014)
- “Críticas de especialistas al proyecto petrolero”; Gustavo Ybarra; La Nación; 24 de septiembre de 2014. (fecha de consulta: 10 de noviembre 2014)
- “El oficialismo se impuso y logró sancionar la nueva ley petrolera”; La Nación; 31 de octubre de 2014 (fecha de consulta: 10 de noviembre 2014)
- “Las provincias buscan conseguir el control de los yacimientos”; sección Política; 9 de agosto de 2006. (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2014)
- “Leyes de necesidad y urgencia”; Néstor Scibona; La Nación; 2 de noviembre de 2014. (fecha de consulta: 10 de noviembre 2014)
- “Los recursos naturales son nuestros, pero la renta petrolera es ajena”; Juan Carlos Romero; La Nación; 26 de septiembre de 2014. (fecha de consulta: 10 de noviembre 2014)
- Montamat, D.; “El turno de las retenciones petroleras”; La Nación; Notas; 2 de septiembre de 2008. (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2014)
- Rodolfo Terragno; “Néstor Kirchner aprobó la privatización de YPF”; *La Nación*; Sección Economía; 25 de febrero de 2007. (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2014)
- “YPF firmó el acuerdo final con Chevron para explotar Vaca Muerta”; La Nación; 15 de julio de 2013; <http://www.lanacion.com.ar/1601568-ypf-firmo-el-acuerdo-final-con-chevron-para-explotar-vaca-muerta> (fecha de consulta: 10 de noviembre 2014).
- Diario La Política Online:
 - “Calculan que las provincias petroleras cedieron U\$S18500 millones en regalías desde el 2002”; La Política Online; 15 de agosto de 2014; <http://www.lapoliticaonline.com/nota/82743/> (consulta: 10 de septiembre de 2014).
- Documento elaborado por ex Secretarios de Energía argentinos: Emilio Apud, Julio César Araoz; Enrique Devoto; Roberto Echarte; Alieto Guadagni; Jorge Lapeña; Daniel Montamat y Raúl Olocco; publicado el 4 de julio de 2011 a través del Instituto Argentino de Energía.
- Duhalde, E.; Mensaje de asunción ante la Asamblea Legislativa del ex presidente; 1/01/2002;
http://www.presidenciaduhalde.com.ar/system/objetos.php?id_prod=158&id_cat=36

- Eaton, K. (2002); *Politicians and Economic Reform in New Democracies: Argentina and the Phillipines in the 1990s*; Pennsylvania State University Press; Pensilvania, Estados Unidos.
- Eaton, K. (2004); *Politics beyond the Capital: The Design of Subnational Institutions in South América*; Stanford University Press; California, Estados Unidos.
- Eaton, K. y Dickovick, J.T. (2004); The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil; *Latin American Research Review*; Vol. 39; No. 1; pp. 90-122; Texas, Estados Unidos.
- Etchemendy, S. (2001); Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica; *Desarrollo Económico*; Vol. 40; No. 160; p. 675; Buenos Aires, Argentina.
- Falletti, T. (2005); A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective; *The American Political Science Review*; Vol. 9; No. 3.
- Gadano, N.(2010); Urgencia y traición: Tres intentos de incorporación de capital privado en la industria petrolera argentina; en MIT Press (Ed.); *The Natural Resources Trap*; Cambridge, Massachusetts.
- Gadano, N.; Determinantes de la inversión en el sector petróleo y gas de la Argentina; Serie Reformas Económicas, Proyecto *Crecimiento, empleo y equidad: América Latina en los años noventa*, CEPAL.
- Gibson, E. y Calvo, E. (2001); Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión federal de la reforma económica en la Argentina; en Calvo, E. y Abal Medina, J. M. (ed), El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina (p. 201 – p. 226); Buenos Aires, Argentina.
- Hidalgo, E. (2009); Competencias de la Nación y las provincias en la explotación de hidrocarburos en Argentina; *Realidad Económica*; nº 241; Buenos Aires, Argentina.
- Lapeña, J. (2013); *Los errores del acuerdo YPF-Chevron*; publicado por el Instituto Argentino de Energía.
- Lapeña, J. (2013); *El Decreto Presidencial 929: un traje a medida para Chevron y para YPF*; publicado por el Instituto Argentino de Energía.
- Ley 17.319; Boletín Oficial de la República Argentina; Buenos Aires, Argentina; 23 de junio de 1967.
- Ley 24.145; Boletín Oficial de la República Argentina; Buenos Aires, Argentina; 13 de octubre de 1992.

- Ley 26.197; Boletín Oficial de la República Argentina; Buenos Aires, Argentina; 3 de enero de 2007.
- Lodola, G. (2011); “Gobierno nacional, gobernadores e intendentes en el periodo kirchnerista”, en *La política en los tiempos de los Kirchner*; ed. Malamud, A. y De Luca, M.; Eudeba; Buenos Aires, Argentina; p. 215 - p. 225.
- Malamud, A. (2004); El bipartidismo argentino. Evidencia y razones de una persistencia (1983-2003); *Revista Uruguaya de Ciencia Política*; n° 14.
- Mansilla, D. y Burgos Zeballos, M. (2009); Las regalías hidrocarburíferas en la desigualdad fiscal provincial; *Realidad Económica*; n° 246.
- OFEPHI, página web:
www.ofephi.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=17
- Rodden, J. (2005); *The Promise and Peril of Fiscal Federalism*; Cambridge University Press; Nueva York, Estados Unidos.
- Sabbatella, I. (2012); La política petrolera de la posconvertibilidad: de la herencia neoliberal a la expropiación de YPF; *Argumentos. Revista de crítica social*; No. 14; Buenos Aires, Argentina.
- Scheimberg, S. (2007); Experiencia reciente y desafíos para la generación de renta petrolera “aguas arriba” en la Argentina; *CEPAL – Colección Documentos de proyectos*.
- Sidicaro, R. (2011); El partido peronista y los gobiernos kirchneristas; *Nueva Sociedad*; n° 234.
- Torre, J.C. (2003); Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria; *Desarrollo Económico*; vol. 42; n° 168.