

X Jornadas de Sociología de la UNLP  
Ensenada, 5, 6 y 7 de diciembre de 2018  
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP

Mesa 9/ *Dinámica de la crisis global*. Hacia una Geopolítica del siglo XXI

### **Estrategia de desarrollo del último kirchnerismo y geopolítica a partir del caso de la nueva YPF**

Julián Bilmes (IdIHCS–UNLP/CONICET). [juli.bilmes@hotmail.com](mailto:juli.bilmes@hotmail.com)

Resumen: A raíz de la recuperación de la dirección estratégica de YPF por parte del Estado argentino en 2012, nos abocaremos en este trabajo a investigar la estrategia de desarrollo que sustentó el diseño y formato dado a la nueva empresa público-privada, bajo un nuevo paradigma mixto. Indagaremos en las implicancias del camino elegido para motorizar el desarrollo, en un marco de crecientes dificultades que manifestaba el modelo de acumulación neodesarrollista, en una tensión entre la búsqueda de constituir una “burguesía nacional” que pudiera encabezar el proceso, con la tendencia a constituir un Estado empresario que articulara pymes proveedoras regionales y ganara en funciones de control, regulación y planificación en los resortes estratégicos de la economía, como el sector hidrocarburífero. Ello, a su vez, en un marco de progresiva erosión del Estado-nación producto de la globalización y en que ha escalado el umbral de poder hacia un nivel planetario, lo cual nos lleva a preguntarnos qué márgenes de acción, condicionamientos y oportunidades brinda la geopolítica de la crisis y transición del orden mundial para las estrategias de desarrollo impulsadas en un país periférico-dependiente, en tiempos de un capitalismo transnacionalizado, globalizado y financiarizado que ha concentrado enormemente la riqueza y el poder.

## Introducción

La intervención estatal y posterior expropiación del 51% de la histórica empresa petrolera nacional, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (CFK) en abril de 2012, despertó grandes expectativas y una efusiva adhesión popular, dada la extendida representación de YPF como expresión de soberanía nacional. Aquella medida constituyó una transformación de carácter estructural, de las más sentidas y reivindicadas en todo el ciclo de gobiernos kirchneristas.

Creada en 1922 por una generación de militares industrialistas, YPF había sido empresa insignia de nuestro país, primera compañía petrolera estatal del mundo y tractor del desarrollo nacional (Bernal, De Dicco y Freda, 2008). Primero durante la última dictadura cívico-militar y luego durante el menemismo, el programa neoliberal jaquearía ese rol, produciendo su fragmentación, debilitamiento y privatización gradual hasta su compra por el holding español Repsol en 1999, a la par que se llevaba adelante el proceso de “comoditización” de los hidrocarburos (su mercantilización para la exportación), en el marco de la globalización financiera neoliberal (Barrera, Sabbatella y Serrani, 2012).

La Ley 26.741, denominada de Soberanía Hidrocarburífera, votada por amplia mayoría en el Congreso nacional en mayo de 2012, declaraba de interés público nacional el logro del autoabastecimiento hidrocarburífero, y de utilidad pública y sujeto a expropiación el 51% del capital accionario de YPF, perteneciente a Repsol. A la par, se sostenía su carácter de Sociedad Anónima pero ahora bajo dirección estratégica estatal y una nueva gestión público-privada, bajo un nuevo paradigma mixto distinto del neoliberal imperante desde 1989, pero también del estatal que fue característico durante gran parte del siglo XX (Sabbatella, 2012).

Esta medida buscaba incidir en las dificultades que venía manifestando el modelo de acumulación a nivel nacional, en particular a raíz de la “crisis energética” que había emergido con fuerza hacia 2010-2011, dada la muy baja inversión de las grandes empresas del sector y la declinación del rendimiento de los yacimientos hidrocarburíferos (en una matriz energética nacional fuertemente anclada en el petróleo y el gas), frente al aumento de la demanda de energía producto del fuerte crecimiento económico (Pérez Roig, 2016).

La estrategia de Repsol al frente de YPF, principal operadora hidrocarburífera argentina, había incidido con peso en ello, llevando a cabo una desinversión programada y fuga de utilidades al exterior, en pos de financiar inversiones en otros lugares del mundo considerados estratégicos, y transferir gran parte de las ganancias a los accionistas (Serrani, 2013). Mientras que la multinacional obtenía de nuestro país el 50% de sus utilidades a nivel mundial, sólo destinaba aquí el 20% de sus inversiones.

Hacia fines de 2007, año en que el saldo de la balanza energética ya había comenzado su brusco descenso, el primer gobierno de CFK había llevado a cabo la apuesta por la “argentinización” de YPF, mediante el aliento al ingreso de capitales “nacionales” a la empresa, que pudieran cumplir el rol de una burguesía comprometida con el desarrollo del país, según la concepción que sustentaban los gobiernos kirchneristas. Ello se efectuó mediante el ingreso a YPF del grupo Petersen (familia Eskenazi), quienes adquirieron con el apoyo estatal un 15% de las acciones de la empresa en un primer momento, y luego un 10% adicional. Sin embargo, este ingreso implicó un gran endeudamiento del grupo con un consorcio de bancos internacionales y la propia Repsol, a saldarse anualmente con los dividendos correspondientes a su tenencia accionaria, por lo cual el resultado no fue otro que la agudización de la estrategia de giro de utilidades al exterior y desinversión local por parte de Repsol-YPF.

Luego de la reelección presidencial de CFK en octubre de 2011, aprovechando el capital político de un abrumador 54% de los votos, el kirchnerismo definió avanzar en la confrontación con Repsol. Luego de una serie de medidas tendientes a incidir sobre aquella estrategia de la compañía que generaron un enfrentamiento creciente, en abril de 2012 se definió la intervención estatal en la empresa, junto con el envío al Parlamento del proyecto de Ley de Soberanía Hidrocarburífera. La ley 26.741 declaraba de utilidad pública y sujeto a expropiación el 51% del capital accionario de YPF perteneciente a Repsol, el cual se repartiría en un 51% para el Estado nacional y un 49% para las provincias productoras. Ello implicaba la dirección estratégica del Estado sobre la empresa, aunque se sostenía su carácter de Sociedad Anónima, lo cual alejaba a la nueva YPF del modelo del “nacionalismo petrolero” vigente durante gran parte del siglo XX anclado en el carácter de sociedad del Estado de la petrolera de bandera.

La propia CFK había indicado en su anuncio que el modelo elegido no era de estatización, sino de “recuperación de la soberanía y del control de un instrumento fundamental”, porque se seguiría funcionando de acuerdo con la ley de sociedad privada (Premici, 2012). Se entiende entonces la razón de la figura puesta al frente de la nueva

YPF, acorde con el modelo de gerenciamiento de la empresa bajo una “gestión profesionalizada”: Miguel Galuccio, un cuadro técnico y profesional que provenía de Schlumberger, principal compañía de servicios hidrocarbúferos a nivel mundial, en donde se desempeñaba como alto ejecutivo.

Ello implicó divergencias entre los analistas sobre la correcta nominación de esta medida, y del carácter de YPF bajo su nuevo formato, entre quienes hablan de una *renacionalización parcial* (CEPAL, 2015; Gaggero, Schorr y Wainer, 2014; entre otros) y quienes niegan que se haya tratado de una nacionalización o estatización, y se refieren a ella como *YPF-modelo 2012* (AA.VV., 2014). En nuestro caso, optamos por referirnos en términos amplios y generales como *nueva YPF*, remarcando su paradigma mixto, bajo dirección estratégica del Estado y nueva gestión público-privada.

El carácter de esta medida era acorde a la concepción sustentada por los gobiernos kirchneristas, quienes, alejados en este punto del nacionalismo clásico de siglo XX (encarnada paradigmáticamente por Perón en Argentina, Vargas en Brasil, Cárdenas en México) que concebía fundamental contar con empresas públicas del Estado al frente de los principales resortes de la economía, se definieron a avanzar en “estatizaciones” sólo ante graves manejos de administraciones privadas y como última instancia (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014). Durante los anteriores gobiernos kirchneristas se había dado una serie de medidas de este tipo (Correo Argentino, Aysa, el espacio radioeléctrico, aeropuertos, ferrocarriles, etc.), por fuera de las figuras legales para empresas estatales, formándose en cambio sociedades anónimas consignadas por la ley 19.550 que regula y tipifica las sociedades comerciales, con mayoría accionaria estatal.

Ello guarda relación con la apuesta sostenida desde un primer momento por los gobiernos kirchneristas por constituir una burguesía nacional que encabezara el proceso de industrialización y desarrollo nacional, lo cual demostraría su inviabilidad y rotundo fracaso, dado el actual grado de desarrollo del capitalismo global –en caso de que esa apuesta haya sido viable alguna vez en nuestra historia de países periféricos dependientes.

### **Apuesta por Vaca Muerta y estrategia de desarrollo**

La ley 26.741 definía una serie de criterios que implicaban cambios rotundos con respecto al funcionamiento precedente del circuito hidrocarbúfero, estableciendo

como de “interés público nacional” el autoabastecimiento de hidrocarburos y el funcionamiento de los distintos segmentos de la actividad, a fin de garantizar “el desarrollo económico con equidad social”, lo cual da lugar a que el Estado regule el accionar de los agentes del circuito. A su vez, se definía allí la creación de un Consejo Federal de Hidrocarburos para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la norma, aspecto que apuntaba en gran medida a superar los límites impuestos por la provincialización del dominio del suelo (impuesta en la convertibilidad y reforzada en la posconvertibilidad), en cuanto a la fijación de una política hidrocarburífera nacional.

El decreto 1277/2013, que reglamentaba la ley recientemente aprobada, remarcaba sus principales aspectos y establecía más claramente algunos de ellos. Así, se derogaba explícitamente elementos fundamentales del paradigma neoliberal impuesto en 1989-1990 como la libre disponibilidad de los recursos extraídos, la libertad de precios y la libre exportación e importación. A la par, el Estado recuperaba su rol planificador y la capacidad de regular a los agentes del sector, expresado en la creación de un Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas para efectivizar lo estipulado en la ley y una Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica de ese Plan.

En agosto de aquel año, Galuccio anunciaba el Plan Estratégico 2013-2017 de YPF, también llamado “Plan de los 100 días”, el cual puede ser leído como un acta de refundación de la compañía ahora bajo manejo estatal. Allí se puede advertir la apuesta central por el desarrollo de hidrocarburos no convencionales (gas y petróleo tales como el *shale*, *tight*, *coalbed methane* y de arenas bituminosas) como clave para recuperar el autoabastecimiento energético, en base al *boom* que venía teniendo la formación Vaca Muerta, ubicada en la Cuenca Neuquina, considerada como el segundo mayor reservorio mundial de gas no convencional y cuarto en petróleo no convencional por las agencias energéticas internacionales (lo cual ubicaba a nuestro país en el tercer lugar en este tipo de recursos, luego de EEUU y China). Una apuesta que comportaba delicadas implicancias sociales, económicas y geopolíticas, de las que buscaremos dar cuenta.

Se buscaba así emular la experiencia estadounidense, cuya “revolución del shale” desde comienzos de siglo XXI le permitió a ese país pasar en pocos años de ser un importador neto de energía –de países “peligrosos” como Venezuela y los de Medio Oriente- a acercarse al autoabastecimiento, llegando incluso a ubicarse en 2014 como principal productor de hidrocarburos a nivel mundial (AA.VV., 2014).

Atendiendo a la estrategia de desarrollo adoptada, una política importante de la nueva YPF, denominada Programa Sustenta, fue concebida para impulsar el crecimiento

de proveedores regionales de productos y servicios de la empresa, fomentando el desarrollo de la productividad, competitividad y calidad de los mismos, y que fue desarrollando varias etapas, especialmente a raíz de acuerdos establecidos con el INTI. La nueva empresa tecnológica ypefeana, Y-TEC, con participación de YPF en un 51% y del CONICET con el paquete restante, aportaría en ese objetivo, apuntalando pymes con potencialidad, aunque incapaces de pagar un departamento de I+D y quedando excluidas del *know how* tecnológico requerido para el desarrollo de productos y servicios que precisaría YPF bajo su nueva gestión (Bilmes, 2018).

Sin embargo, lo anterior parece haber entrado en tensión con otras políticas que dan cuenta de una contradicción entre vías de desarrollo disímiles, en el marco del proyecto político-económico del segundo gobierno de CFK: ¿el rol de motor del desarrollo lo ocuparía un Estado empresario, articulando pymes y ganando en funciones de control, regulación y planificación en los resortes estratégicos de la economía, como el sector hidrocarburífero? ¿O volvería a insistirse con la búsqueda de consolidar una burguesía nacional que lograra motorizar el desarrollo, como en la frustrada “argentinización” de YPF en 2007?

La alianza con la Unión Industrial Argentina y el gran empresariado local, en el marco de la “sintonía fina” que proponía CFK al comienzo de su segundo mandato parece dar cuenta de una opción por la segunda alternativa. Así, el camino elegido para motorizar el desarrollo, en un marco de creciente inflación por puja distributiva, aparición de la restricción externa y otras dificultades que empezaba a manifestar el modelo de acumulación desplegado durante la posconvertibilidad, se estaba asentando en los grupos económicos locales, pasando de la mentada “profundización del modelo” a sólo “aguantarlo”<sup>1</sup>. Se imponía, pues, la concepción neodesarrollista de un conjunto de cuadros y fracciones a lo interno y por fuera del gobierno<sup>2</sup> (Merino, 2014). Y ello se expresaba, a su vez, en las políticas referentes a YPF, con crecientes concesiones al gran

---

1 A la par, por ese entonces se rompía la alianza estratégica entre el Movimiento Obrero Organizado conducido por Hugo Moyano y el kirchnerismo, por disputas en cuanto a la representación política del sindicalismo en las listas electorales y en el “movimiento nacional”, así como en la orientación político-estratégica a seguir. Lo mismo sucedería poco después con importantes sectores del Partido Justicialista, que armaron el Frente Renovador. Así, se obturaban también las condiciones de posibilidad para avanzar en la “profundización del proyecto” que declamaban las fuerzas oficialistas luego de la contundente victoria en las elecciones presidenciales de 2011.

2 Cuyo proyecto, como variedad de capitalismo, “se inscribe en lo que se podría denominar un fordismo periférico ‘negociado’, con relaciones laborales de tipo neotayloristas. Es decir, un capitalismo periférico de desarrollo medio, de producción de bienes de baja complejidad y de bajo y medio valor agregado, con una estructura industrial desintegrada pero de cierto desarrollo y protección del mercado interno, que adopta el paradigma flexible en las relaciones capital trabajo con su consecuente precarización y fragmentación laboral” (Merino, 2014: 73).

empresariado del sector en busca de acompañamiento al “modelo” en cuanto a inversiones, mientras que se reestablecían vínculos con organismos internacionales de crédito en pos de conseguir financiamiento externo<sup>3</sup>.

Se comprende entonces por qué el monto de los recursos asignados al Programa Sustenta no fue particularmente significativo en relación con los gastos totales de YPF: US\$ 50 millones frente a 2.800 de inversión total promedio anual entre 2012 y 2014 (CEPAL, 2015), a la par que esa inversión se vio canalizada por intermedio de tres de las cuatro empresas transnacionales líderes en servicios de explotación y perforación (Schlumberger, Weatherford y Halliburton, con poco más del 20% del total cada una de ellas), que organizaron la red a partir de sus ventajas tecnológicas a nivel global.

### **“Los otros también juegan”**

Atendiendo al desempeño y los indicadores económicos, la nueva YPF dio cuenta de un gran cambio de tendencia con respecto a su anterior gestión, en cuanto a inversión en exploración, desarrollo tecnológico, volúmenes de extracción y procesamiento de hidrocarburos. No obstante, observando desde la actualidad los datos referentes a la producción y refinación de hidrocarburos, la petrolera de bandera se encontró empujando sola para superar la delicada situación de “crisis energética”, apostando a revertir las tendencias arraigadas en el circuito hidrocarburífero de sobreexplotación de los yacimientos, subexploración del territorio y constantes mermas en los volúmenes totales de producción y refinación de petróleo y gas. Así, mientras la empresa público-privada experimentó entre 2012 y 2015 fuertes aumentos en la extracción de petróleo y gas (pasando del 35% al 44% y del 23% al 33% de los volúmenes totales a nivel nacional, respectivamente), así como en la refinación de crudo, producto de la mayor utilización de la capacidad instalada (del 54 al 56% del total refinado), los números totales de cada segmento dieron cuenta de que la tendencia decreciente se mantuvo invariable: entre 2012 y 2015 las caídas fueron de un 3,3% para la extracción de petróleo, de un 2,8% en caso del gas y de un cuasi estancamiento en caso de la refinación de crudo (Bilmes, 2017).

Este relevante dato sobre la solitaria contratendencia de la nueva YPF en el circuito hidrocarburífero local guarda relación con un rasgo sobresaliente sobre la

---

<sup>3</sup> Convenio YPF-Chevron, acuerdo ante el CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones del Banco Mundial), cierre del proceso expropiatorio con pago a Repsol y acuerdo con el Club de París, entre otras medidas.

configuración del mismo: los altos grados de concentración y extranjerización de las principales empresas que lo componen. En efecto, se observa la estructura oligopólica del sector, en el que 7 empresas concentran alrededor del 85% de la extracción de petróleo (YPF, PAE, Pluspetrol, Sinopec, Petrobras, Chevron y Tecpetrol), 7 empresas (Total, YPF, PAE, Petrobras, Apache, Pluspetrol, Tecpetrol) concentraban aproximadamente el 90% de la extracción gasífera en nuestro país -de un total de entre 60 y 70 empresas para ambos casos-, mientras que 6 empresas explicaban prácticamente la totalidad de la refinación de crudo y elaboración de combustibles (YPF, Shell, Axion -ex Esso-, Oil, Petrobras, Refinor) (Bilmes, 2017).

Este aspecto resulta relevante para incorporar al análisis de los resultados obtenidos por la nueva YPF y su apuesta por revertir la “crisis energética”, indagando las lógicas de acumulación que sustentan y la escala en que operan esos agentes económico-sociales que ocupan una posición dominante en el circuito hidrocarburífero. Al analizar el origen de su capital, encontramos que una parte importante de ellos son de carácter transnacional y extranjero, muchos de los cuales se encuentran entre las 20 empresas hidrocarburíferas más grandes del mundo: la empresa de origen británico BP -ex British Petroleum- (controlante del 60% de PAE -Pan American Energy), las gigantes chinas Sinopec y CNOOC (ésta última controla el 20 % de PAE), las de origen estadounidense Chevron y Exxon-Mobil (controlante esta última hasta septiembre de 2012 de Esso, vendida al grupo Bidas), la francesa Total, la angloholandesa Royal Dutch Shell e inclusive la brasileña Petrobras. Cabe señalar, sin embargo, una consideración acerca de que no es posible, en el marco del actual capitalismo globalizado, asignar linealmente una comunión de intereses entre empresas con determinado origen de su capital y aquel Estado-nación respectivo, dada la deslocalización con respecto a países centrales de origen que conlleva el proceso de transnacionalización del capital. Por lo que debiera realizarse un análisis en clave de proyectos estratégicos para ubicar a cada actor en la disputa geopolítica mundial, atendiendo a sus posicionamientos, articulaciones, alianzas, composición de sus directorios y estructura accionaria.

Por otro lado, otros agentes del circuito hidrocarburífero son locales según el origen de su capital, como las multinacionales Pluspetrol y Tecpetrol (esta última brazo del poderoso grupo Techint, de la familia Rocca, en el sector), la flamante Oil (brazo petrolero del grupo Indalo, de Cristóbal López), la mitad de Bidas (grupo empresarial de los hermanos Bulgheroni, que posee Axion y el 20% de PAE, luego de vender la

mitad de su paquete accionario a la china CNOOC en 2010) y la de menor escala Refinor (cuyo paquete accionario poseía YPF con 50%, Petrobras con 28,5% y Pluspetrol con 21,5%).

Luego, encontramos que la gran mayoría de los agentes del circuito forman parte de la cúpula empresaria argentina (las 200 empresas de mayor facturación, excluyendo las financieras y agropecuarias): YPF, PAE, Shell, Esso, Petrobras, Tecpetrol, Sinopec, Chevron, Total y Pluspetrol, e inclusive las primeras 6 de ellas se ubican en el “núcleo duro” de la cúpula (las primeras 50 empresas), las cuales controlan aspectos fundamentales del desenvolvimiento de la economía nacional (Gaggero y Schorr, 2016). Esto nos da la pauta del carácter altamente rentable del sector hidrocarburífero, y del poderío económico que detentan estos agentes.

En efecto, se puede apreciar que el rasgo estructural de nuestra economía referido a los altos grados de concentración y extranjerización de las principales empresas que motorizan y dinamizan la actividad económica, se ratifica en el circuito hidrocarburífero. Lo cual implicó, en cuanto a la lógica de acumulación sostenida por los agentes bajo análisis, comportamientos predatorios de sobreexplotación de los yacimientos existentes a la par que mermaban constantemente los volúmenes de extracción y refinación de hidrocarburos, dado que éstos analizan el proceso de acumulación en base a una estrategia global: se trate de las mencionadas empresas transnacionales extranjeras (privadas o semi-estatales) o locales que operan en forma transnacionalizada (como en los casos de Tecpetrol, Pluspetrol, Bridas)<sup>4</sup>.

Las características descritas sobre los agentes del circuito hidrocarburífero son claves en la configuración de determinadas relaciones de fuerzas sociales en la estructura económico-social argentina, dando cuenta del gran poder económico con que cuentan estos agentes, el cual es utilizado con frecuencia para incidir en las políticas económicas estatales en función de sus intereses. En este sentido, se puede observar que en forma persistente a lo largo del transcurso del modelo neodesarrollista, estos actores protestaron contra los niveles de las retenciones a la exportación y el desacople de los precios internos con respecto a los internacionales, ávidos de obtener rentabilidades aún más extraordinarias, en función de las ganancias que proyectaban podían obtener en un escenario de ese tipo. En base a ello fundamentaban los bajos niveles de inversión, a la par del “excesivo intervencionismo estatal” en el sector: los subsidios al consumo

---

<sup>4</sup> No se trata de un comportamiento “mecánico” o inexorable éste, dado que en ello juegan un papel de relevancia las relaciones establecidas entre el Estado y estos agentes económicos, aspecto específico que debe ser analizado pormenorizadamente.

energético doméstico e industrial, las restricciones al aumento de las exportaciones debido a los requerimientos de satisfacer la demanda del mercado interno, y la falta de ciertas condiciones de “seguridad jurídica” acordes a los cánones del neoliberalismo imperante a nivel mundial.

Cabe mencionar, a su vez, que las decisiones de inversión, reducciones o incrementos en volúmenes de extracción y procesamiento de hidrocarburos, no se rigen solamente por cuestiones estrictamente económicas, sino que en reiteradas ocasiones los factores políticos y geopolíticos juegan un rol relevante, articulándose así las relaciones de fuerzas sociales con las propiamente políticas como también con las internacionales (Gramsci, 2003). Los grandes agentes del circuito poseen un “poder de veto” sobre las políticas públicas que buscan incidir en el proceso de acumulación (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014), en base al poderío económico que implica controlar grandes porciones de ciertas áreas centrales de la economía nacional, en particular en este caso en cuanto a provisión de energía, a la par que pueden incidir en la balanza comercial y fiscal de acuerdo a sus volúmenes de exportación e importación de crudo y combustibles (con sus implicancias en cuanto al balance de divisas, en el marco de la delicada reaparición del problema estructural de restricción externa desde 2011-2012).

### **Alianzas e implicancias geopolíticas**

En otro orden, nos hemos propuesto abordar cómo impactó en la nueva YPF la disputa geopolítica por los hidrocarburos, en el marco de las relaciones de fuerzas internacionales que define la crisis y transición del orden mundial. En este sentido, la perspectiva geopolítica y el análisis de las relaciones de fuerzas internacionales resultan clave para comprender ciertas condiciones de la recuperación de la dirección estratégica de YPF y la apuesta por los no convencionales, las cuales imponen a su vez claros condicionamientos.

Un aspecto relevante a destacar en torno a la apuesta por los hidrocarburos no convencionales de Vaca Muerta (buscando emular la “revolución del *shale*” estadounidense) refiere a los numerosos cuestionamientos existentes sobre la veracidad del auge de estos recursos y sus proyecciones, debido a las deliberadas sobreestimaciones de las reservas por parte de las grandes agencias energéticas internacionales, al no haber considerado (o haber omitido intencionalmente) las abruptas caídas en los volúmenes de extracción de ese tipo de hidrocarburos no

convencionales. Diversos analistas sostienen, por ende, que existe una burbuja especulativa en el *shale*, dado que para las transnacionales y la banca de inversiones el negocio de los hidrocarburos es predominantemente financiero, en el marco de la globalización (Bruckmann, 2015). Abunda evidencia, en este sentido, sobre la financiarización de los mercados de futuros de *commodities*, los cuales se han convertido en “casinos de apuestas” que manipulan las fluctuaciones en el precio internacional del petróleo, y produjeron así las extraordinarias alzas del precio entre 2005-2014 (Engdahl, 2012).

La sobreestimación de las reservas de hidrocarburos no convencionales, a su vez, responde a motivos geopolíticos, en el marco de la disputa global por el acceso y control de los recursos fósiles, la cual se agudiza debido a la crisis global y al cénit de la extracción mundial de hidrocarburos de fácil acceso. De este modo, los no convencionales se insertan en una estrategia que se entronca en el paradigma de “seguridad energética” estadounidense, consistente en reducir o eliminar su dependencia de importaciones de países “peligrosos” como Venezuela y los de Medio Oriente, a la par que romper la dependencia con la OPEP. Mediante diversas iniciativas el gobierno de los EEUU y su Departamento de Estado (particularmente la administración Obama, y sus secretarios de Estado Hillary Clinton y John Kerry) han promovido el desarrollo de hidrocarburos no convencionales en países periféricos o emergentes, con el objetivo táctico de asegurarse el acceso a estos recursos estratégicos, en un escenario de fuerte pugna global, principalmente con Rusia y China (AAVV, 2014).

Se puede comprender, pues, la suerte de alianza que se produjo entre el gobierno argentino de CFK y el estadounidense de Obama respecto a la expropiación del 51% de YPF en manos de Repsol, ante el interés manifestado por petroleras chinas sobre los promisorios recursos no convencionales de Vaca Muerta y la determinación de la petrolera de origen español de no comenzar su explotación hasta tanto la política hidrocarburífera argentina no se ajustara a sus pretensiones, mientras que el gobierno argentino obtenía así un fuerte respaldo internacional para confrontar con Repsol (Slovinsky, 2014). En un sentido similar, podemos leer en esta clave el acuerdo YPF-Chevron, junto los grandes beneficios estipulados para el capital privado en el decreto 929/2013 referente al Régimen de Promoción de Inversión para la Explotación de Hidrocarburos y la nueva Ley de Hidrocarburos de 2014, así como también el convenio energético entre Argentina y EEUU ese mismo año (Elorza, *et al.*, 2015). Mientras que ello era visto por el gobierno argentino como una necesaria complementación en

términos de grandes montos de capital a invertir y desarrollos tecnológicos específicos (el *know-how*), a la par que significaba una señal de confianza para los “mercados” ante los reclamos de Repsol en tribunales internacionales, estas medidas se entroncaban, por su parte, con la estrategia estadounidense referente a su “seguridad energética”.

Sin embargo, esta fuerte articulación con los intereses que se encontraban en posición de gobierno en los Estados Unidos en ese entonces no puede leerse linealmente como subordinación general a su estrategia global, en el marco de la crisis del orden mundial y las nuevas relaciones de fuerzas internacionales. Con la transición histórico-espacial en curso, se venía manifestando ya la crisis del unipolarismo angloamericano instituido hacia 1989-1991 en pos de una creciente multipolaridad relativa, transitando el “centro de gravedad” y la potencia hegemónica mundiales desde Estados Unidos y el polo angloamericano occidental hacia los polos emergentes con centro en China y el Asia-Pacífico. Y hacia 2014, en la cumbre BRICS en Fortaleza, Brasil, estos polos emergentes irrumpieron en el escenario internacional lanzando una propuesta de nueva arquitectura financiera internacional, de carácter multipolar, desafiando la globalización financierista neoliberal y la hegemonía occidental (Dierckxsens y Formento, 2016).

Si bien el BRICS (acrónimo que refiere al agrupamiento de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) nace como estratagema de bancas financieras globales para apalancar y conducir la expansión del capital transnacional y darle “solución espacial” a la crisis capitalista (Harvey, 2014), y por ello, aparecían como tendenciales actores de una nueva institucionalidad global multilateral, ese carácter cambia. Luego de la crisis financiera global de 2008 estos actores avanzan en la pretensión de constituirse en nuevos polos de poder mundial, desarrollando mayores niveles de autonomía relativa, aprovechando la crisis e internas en el viejo centro del poder mundial para impulsar sus propios proyectos estratégicos (Merino, 2016).

Observamos desde entonces un alineamiento geopolítico del último gobierno kirchnerista hacia este bloque, lo cual encontró su correlato en cuanto a YPF. Ello se puede observar en acuerdos que suscribió la petrolera público-privada con grandes empresas hidrocarburíferas de China (Sinopec) y Rusia (Gazprom), los cuales significaron la entrada de intereses apoyados en nuevos polos de poder mundial en la explotación de los promisorios recursos de Vaca Muerta, desarrollados hasta entonces por intereses mayormente angloamericanos. Ello implicaba, a la par, nuevos respaldos internacionales para la política gubernamental en torno a los no convencionales, en un

contexto de incertidumbre por los bajos niveles del precio internacional del petróleo, a raíz de la guerra desatada en torno al mismo (Bilmes, 2017).

### **Reflexiones e interrogantes finales**

Cabe dejar asentadas algunas reflexiones e interrogantes finales en función de los resultados de investigación descriptos, a modo de cierre de este trabajo y como guía para posteriores indagaciones. Nos preguntamos, en términos generales, en tiempos de progresiva erosión del Estado-nación producto de la globalización y en que ha escalado el umbral de poder hacia un nivel planetario, qué márgenes de acción, condicionamientos y oportunidades brinda la geopolítica de la crisis y transición del orden mundial para las estrategias de desarrollo impulsadas en un país periférico dependiente, en el marco de un capitalismo transnacionalizado, globalizado y financiarizado que ha concentrado enormemente la riqueza y el poder mundial.

Si ya el Estado-nación se hallaba obsoleto en cuanto umbral de poder -ese quantum mínimo necesario, por debajo del cual cesa la capacidad autonómica de una unidad política- (Gullo, 2015), a raíz del salto que implicó el desarrollo de los Estados-nación industriales (Gran Bretaña como paradigma), primero, y de los Estados continentales industriales, luego (Estados Unidos como paradigma), ello se complejiza aún más en tiempos de la globalización en curso. Si bien los Estados-nacionales y sus respectivos gobiernos no han desaparecido, sino que juegan un papel de relevancia (y de hecho su número se ha ampliado en las últimas décadas), va quedando cada vez más en evidencia la limitación que presenta un enfoque acotado únicamente a ellos, en un mundo en que las grandes empresas transnacionales y las redes financieras globales que las articulan y coordinan, los superan ampliamente en escala, poderío y capacidad de diseño y desarrollo de estrategias (Formento y Merino, 2011).

La emergencia de una nueva forma de capital dominante -el capital financiero global-, con la tendencial nueva institucionalidad y proto-estatalidad transnacional que ello conlleva, ha constituido un nuevo umbral de poder, de escala planetaria<sup>5</sup>. Esquemas

---

5 Un diseño institucional y proto-estatal global que se puede observar en instrumentos como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio, el G20 y mega-acuerdos de comercio e inversiones como el Tratado Transpacífico y Transatlántico. Si bien luego de la Segunda Guerra Mundial se imponen ya en Occidente con el tratado de Bretton Woods un conjunto de organismos multilaterales, como el FMI y el BM, la forma dominante de entonces era multinacional, mientras que ahora es transnacional (Merino, 2018). En la actualidad nos encontramos en un momento de transición histórica, en que los bloques económicos se caracterizan por una etapa intermedia en la superación del capital transnacional de todo tipo de frontera (Dierckxsens y Formento, 2016).

de poder alternativos, como la propuesta BRICS comandada por China y Rusia, también apuntando a disputar la reconfiguración del orden mundial en esa misma escala mundial, parecen confirmar este fenómeno. Aunque para la emergencia de estos proyectos estratégicos alternativos resultó clave la debilidad del unipolarismo angloamericano producto del conflicto por diferenciación estructural en su seno y choque de intereses estratégicos a su interior, entre su ala globalista y su ala continentalista: una “crisis en las alturas” que redujo transitoriamente el umbral de poder, tanto en el plano económico-tecnológico como político-estratégico (Dierckxsens y Formento, 2016)<sup>6</sup>.

Por ende, visto desde la óptica de las estrategias de desarrollo de países periféricos dependientes como el nuestro, si el desarrollo del pensamiento geopolítico latinoamericano daba cuenta de la necesidad de constituir un Estado continental industrial en Nuestra América en pos de obtener la masa de poder suficiente para poder actuar en forma soberana en el escenario internacional (Methol Ferré, 2009), en este siglo XXI y en plena transición histórica mundial, ese bloque gran-nacional, o polo regional de poder, precisa articularse en los esquemas de poder alternativos multipolares para sustentar la apuesta por salir de la histórica condición de dependencia. Aunque ello, claro está, con proyecto propio, en base a una agenda estratégica regional para romper con esa condición que marcó su inserción subordinada en el sistema-mundo, dejando de reproducir el modelo de acumulación primario financiero exportador y apostando a la industrialización regional basada en el desarrollo científico-tecnológico y la producción de conocimiento orgánica a ese proceso (Bruckmann y Dos Santos, 2015).

Si seguimos las enseñanzas históricas sobre cómo se han desarrollado las potencias centrales, a través de procesos de insubordinaciones fundantes y con un rol central de un eficaz impulso estatal (consistente en medidas referentes a la constitución de un mercado nacional integrado y la protección del mismo, subsidios para actividades industriales y científico-tecnológicas, inversiones públicas, entre otras) (Gullo, 2015),

---

<sup>6</sup> Conflicto que enfrenta al clásico imperialismo norteamericano con un nuevo imperialismo de escala global, es decir, a aquellos intereses y actores de escala continental que tienen asentado su poderío (económico, político, militar, ideológico-cultural) en el Estado continental estadounidense y el NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del Norte, según sus siglas en inglés), enfrentados a intereses y actores que han dado el salto hacia una escala global, en base al desarrollo de la nueva forma de capital dominante que ha emergido con la globalización neoliberal (denominada Red Financiera Global), impulsando una nueva institucionalidad y tendencial estatalidad global supranacional (Formento y Merino, 2011). Ello se expresa en el desarrollo de la “interna angloamericana” que da lugar a dos bloques de poder enfrentados: americanistas-unilateralistas y globalistas-multilateralistas, predominantemente neoconservadores los primeros y neoliberales los últimos (Merino, 2016).

¿qué tipo de Estado -de qué escala, magnitud y capacidades- puede desarrollar hoy día esas tareas?

Volviendo al caso que nos ocupa, dadas las características de primarización, concentración y extranjerización de la matriz productiva nacional -lo cual se observa claramente en el circuito productivo hidrocarburífero-, los márgenes de maniobra para la planificación y ejecución de políticas públicas con que cuenta el ya de por sí insuficiente Estado-nación se ven reducidos, más aún ante la presencia de jugadores dominantes en las distintas ramas de la economía, de escala transnacional y lógicas de acumulación globales. Por otro lado, ante los obstáculos encontrados en la constitución de instrumentos de política de desarrollo por parte de los organismos de integración regional autónoma como UNASUR, CELAC, MERCOSUR, ALBA (tales como la constitución de un Banco del Sur, Moneda del Sur, etc.), cabe seguir indagando en la estrategia de desarrollo definida durante el último kirchnerismo: qué actor conduciría el proceso (Estado empresario o burguesía nacional, o una combinación de qué manera entre ambas), el rol de la articulación con el capital extranjero (como las asociaciones con otras petroleras en función de su *know how* y enormes volúmenes de inversión), el diseño de las industrias estratégicas del Estado (como en el formato de la nueva YPF bajo paradigma mixto: gestión público-privada y profesionalizada, Sociedad Anónima, cuadros técnicos y profesionales al frente), entre otros aspectos.

Indagaciones, estudios y reflexiones valiosas de cara a una eventual “segunda oleada” nacional-popular en nuestro país y región, que vuelva a proponerse las tareas históricas de desarrollo autónomo y soberano, integración regional y justicia social.

## Bibliografía

- AA.VV. (2014). *20 mitos y realidades del fracking*. Buenos Aires: El Colectivo.
- Barrera, M., Sabbatella, I. y Serrani, E. (2012). *Historia de una privatización: cómo y por qué se perdió YPF*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Bernal, F, De Dicco, R. y Freda, J. (2008). *Cien años de petróleo argentino. Descubrimiento, saqueo y perspectivas*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Bilmes, J. (2017). *Nueva YPF (2012-2015): circuito hidrocarburífero, modelo de acumulación y geopolítica*. Tesis de grado. Universidad Nacional de La Plata.
- Bilmes, J. (2018). “YPF-Tecnología (Y-TEC) y su rol en la política científico-tecnológica nacional”, *Revista Ciencia, Tecnología y Política de la UNLP*, año 1, núm. 1.
- Bruckmann, M. (2015). *Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana*. Buenos Aires: Luxemburg-Imago Mundi.
- Bruckmann, M. y Dos Santos, T. (2015). “Por una agenda estratégica de América Latina” en Agencia Latinoamericana de Información – ALAI.net, 26/05/2015.
- CEPAL (2015). *Impacto socioeconómico de YPF desde su renacionalización (Ley 26.741): desempeño productivo e implicancias sobre los mercados laborales y el entramado de proveedores*. Volumen I. Serie Documentos de Proyectos, N° 677 (v.1). Octubre.
- Dierckxsens, W. y Formento, W. (2016). *Geopolítica de la crisis económica mundial. Globalismo vs. Universalismo*. Bs. As.: Ediciones Fabro.
- Dierckxsens, W. y Formento, W. (coords.) (2018). *La crisis mundial. Trump, Brexit, BRICS, Francisco. Dólar, bitcoins, yuan. Continentalismos, globalismo y pluriversalismo*. Fabro.
- Elorza, A.; Gambina, A.; Gómez, R.; Roffinelli, G. (2015). *¿Fracking para qué?: una aproximación a la explotación de hidrocarburos no convencionales en Vaca Muerta, Argentina*. Buenos Aires: Fundación Investigaciones Sociales y Políticas – FISyP.

- Engdahl, W. (16 de marzo de 2012). "¿A qué se debe el gran aumento en los precios del petróleo? ¿'Pico del petróleo' o especulación en Wall Street?", Global Research.
- Gaggero, A., Schorr, M. y Wainer, A. (2014). *Restricción eterna: el poder económico durante el kirchnerismo*. Buenos Aires: Futuro Anterior Ediciones.
- Gaggero, A. y Schorr, M. (2016). "La cúpula empresaria durante los gobiernos kirchneristas", en *Realidad económica* N° 297, pp. 61-92.
- Gramsci, A. (2003). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión
- Gullo, M. (2015). *La insubordinación fundante. Breve historia de la construcción del poder de las naciones*. El perro y la rana, Caracas.
- Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones y fin del capitalismo*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador (IAEN).
- Merino, G. (2014). *Crisis del orden mundial y encrucijada nacional-latinoamericana*. Posadas: Editorial Universitaria de la Universidad Nacional de Misiones.
- Merino, G. (2016). "Tensiones mundiales, multipolaridad relativa y bloques de poder en una nueva fase de la crisis del orden mundial. Perspectivas de América Latina", en *Geopolítica(s): revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. 2, núm. 7, Universidad Complutense de Madrid, p. 201-225.
- Merino, G. (2018), "Los tratados comerciales y las luchas globales en la era Trump", en *Realidad Económica*, N° 313, IADE, pp. 9 a 40.
- Methol Ferré, A. (2009). *Los Estados continentales y el Mercosur*. Buenos Aires: Ed. Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche
- Pérez Roig, D. (2016). "Explotación de hidrocarburos en la Argentina postconvertibilidad (2002-2013): entre el valor económico y la importancia estratégica", en Félix, M., López, E. y García, M. (coords.) *Desarmando el modelo. Desarrollo, conflicto y cambio social tras una década de neodesarrollismo*. Buenos Aires, Editorial El Colectivo.
- Premici, S. (17 de abril de 2012). "De la especulación al interés público", diario *Página 12*.
- Sabbatella, I. (2012b). "La nueva YPF y el fin del paradigma neoliberal", en *Batalla de Ideas*, Bs. As., pp. 205-219.
- Serrani, E. (2013). "Transformaciones recientes en la industria petrolera argentina: el caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, 1989-2012" en *Revista de Gestión Pública*, Vol. II, Núm. 1, enero-junio, pp. 247-280.

Slovinsky, S. (2014). *La recuperación de YPF*. Tesis de grado de Licenciatura en Sociología. Memoria Académica, FaHCE-UNLP. La Plata.