



Perspectivas

REVISTA *de* CIENCIAS SOCIALES

JOSE MANUEL UGARTE
SERGIO G. EISSA
LUCAS ARIEL NASCIMENTO
NICOLAS IGNACIO OVIEDO
IGNACIO ODRIOZOLA
MARILINA TRUCCONE
SILVINA CALERI
LUCIA KAPLAN

JOSE MARIA AUSED
BARBARA TURNER
LALEKOU KOUAKOU LAURENT
SUSANA BRUNO OCHOA
BRAYAN BUELVAS CERVANTES
BRUNO VENDRAMIN
JOSE ANTONIO MARTINEZ
CECILIA LAURA VERINO

Perspectivas

REVISTA de CIENCIAS SOCIALES

Año 4. No. 7

Enero | Junio 2019
Editor Responsable ante ISSN
Ezequiel Fabricio Barolin
3 De Febrero 731
Tel. 03777 15336451
2000 — Rosario — Argentina
Sitio Web: www.perspectivasrcs.com
Correo Electrónico: revistaperspectivasrcs@gmail.com
URI: <http://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/6586>
ISSN 2525-1112

Directores

Ezequiel Fabricio Barolin - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Luis Maximiliano Barreto - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Comité Académico

Anabella Busso - Universidad Nacional de Rosario - CONICET, *Argentina*

Carlos da Silva - Universidad Nacional de Rosario - Universidad Católica Argentina, *Argentina*

Francesco Bruni - Università di Bologna, *Italia*

Francisco Iturraspe - Universidad Nacional de Rosario - CONICET, *Argentina*

Germán Soprano - Inst. de Investigaciones en Humanidades y Cs. Sociales (UNLP-CONICET), *Argentina*

Gilberto Aranda Bustamente - Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile - *Chile*

Javier Orso - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Juan Recce - Fundación Argentina ASE, *Argentina*

Marcelino Teixeira Lisboa - Universidade Federal da Integração Latino-Americana, *Brasil*

Olga Saavedra - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Salvador Mercado - Universidad Autónoma de Querétaro, *México*

Silvina Caleri - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Colaboradores Editoriales

Agustina Villegas - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Dalila Emilse Capeletti - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Esteban Covelli - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Florencia Díaz Rojo - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

María Elvira Grioni - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

María Luz Silva - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Natalia Díaz - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Natalin Posadas - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Vanessa Mangini - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Victoria Mariani - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Perspectivas Revista de Ciencias Sociales (PRCS) (ISSN 2525-1112) es una publicación electrónica de periodicidad semestral (junio y diciembre), editada por un grupo de graduados y estudiantes de la Universidad Nacional de Rosario, en interacción con dicha Casa de Estudios, en la ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe, Argentina. Los fascículos se publican en formato digital los meses de junio y diciembre.

PRCS Tiene como principal objetivo aportar al intercambio y difusión de trabajos de investigación bajo diferentes modalidades: artículos de investigación originales e inéditos, notas breves de investigación, estudios de caso, ensayos y artículos de revisión o estado del arte, clases y conferencias, entrevistas, traducciones y reseñas. Está dirigida a investigadores, docentes, directivos, funcionarios, profesionales y estudiantes de la gran área de las Ciencias Sociales con especial énfasis en Historia, Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

PRCS cubre todos los temas de las Ciencias Sociales, en un sentido amplio e interdisciplinario. Publica trabajos en español, portugués, inglés e italiano. Los aportes son sometidos a la evaluación de al menos dos especialistas, a través de una revisión doble ciego que permite mantener el anonimato tanto de los autores como de los evaluadores. También se publican los mismos materiales por invitación, así como noticias de interés académico o notas de opinión sometidos simplemente a evaluación de pertinencia.

Política de acceso abierto

La aceptación del manuscrito por parte de la revista implica la no presentación simultánea a otras revistas u órganos editoriales y la cesión no exclusiva de los derechos patrimoniales de los autores en favor del editor, quien permite la reutilización, luego de su edición (postprint), bajo Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>). Se puede compartir, copiar, distribuir, alterar, transformar, generar una obra derivada, ejecutar y comunicar públicamente la obra, siempre que: a) se cite la autoría y la fuente original de su publicación (revista, editorial y URL de la obra); b) no se usen para fines comerciales; c) se mantengan los mismos términos de la licencia.

La cesión de derechos no exclusivos implica también, la autorización por parte de los autores para que el trabajo sea depositado en el Repositorio Hipermedial de la Universidad Nacional de Rosario <http://rehip.unr.edu.ar/> y difundido a través de las bases de datos que el editor considere adecuadas para su indización, con miras a incrementar la visibilidad de la publicación y de sus autores.

Asimismo, nuestra revista promueve y apoya el movimiento de acceso abierto a la literatura científica-académica por lo tanto sus ediciones no tienen cargos para el autor ni para el lector, e incentiva a los autores a depositar sus contribuciones en otros repositorios institucionales y temáticos, con la certeza de que la cultura y el conocimiento es un bien de todos y para todos.

Declaración de privacidad

Los nombres y direcciones de correo-e introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines declarados por esta revista y no estarán disponibles para ningún otro propósito u otra persona.

Patrocinadores

PRCS y su sitio web están sostenidos económicamente por el Equipo Editorial. El Repositorio Hipermedial de la Universidad Nacional de Rosario y el Open Journal System son provistos por dicha Casa de Estudios en interacción con PRCS.

Los artículos y toda la información suministrada en ellos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los editores de la revista.



facebook.com/perspectivasrcs
twitter.com/perspectivasok
www.linkedin.com/in/perspectivasrevista





EDITORIAL

Este año se cumplen cuatro años desde que Perspectivas Revista de Ciencias Sociales, dio a luz, y seguimos sorprendiéndonos de la receptividad que la publicación tiene.

Siempre destacamos que se trata de un trabajo hecho sin fines de lucro, como medio de difusión del conocimiento social y espacio de construcción colectivo, hecho desde el esfuerzo en equipo y la solidaridad.

Por este mismo motivo, agradecemos a todos colaboradores que participan y permiten la construcción permanente del presente espacio, especialmente a los autores de la convocatoria por invitación que, desinteresadamente, apoyan, difunden y son copartícipes en la edificación de revista. Aprovechamos en este sentido, para realizar una mención especial a José Manuel Ugarte y a Sergio G. Eissa que nos apoyaron con dos excelentes textos analizando la política de defensa argentina. Por supuesto, también enviamos nuestro agradecimiento al resto de los colaboradores gracias a los cuales podemos encontrar las más variadas temáticas en este número, que incluyen la política nacional argentina, política internacional, filosofía política, ensayos y análisis de coyuntura.

Consideramos que el mundo actual es demasiado complejo y que se transforma de una manera tal que el pensamiento reflexivo sobre el mismo se hace imperativo. Este ejemplar es nuestro pequeño aporte para continuar en el alcance de su comprensión.

Artículos por invitación

- **Defensa indefensa, o apariencia de defensa: la política de defensa argentina.**
José Manuel Ugarte. *Páginas 5-27*
- **¿Adiós a las armas? Una aproximación a la defensa nacional argentina (1963-2019) a partir de su política de armamentos.**
Sergio G. Eissa. *Páginas 28-67*

Convocatoria ordinaria

Artículos

- **Good Kill: El impacto de los drones en la doctrina militar.**
Lucas Ariel Nascimento. *Páginas 68-80*
- **Guerra híbrida: circunvalando la lógica nuclear.**
Nicolás Ignacio Oviedo. *Páginas 81-98*
- **Responsabilidad de Proteger y el Derecho Internacional de los Refugiados
¿una intersección posible?**
Ignacio Odriozola. *Páginas 99-115*
- **Ciudadanía e identidad política: reflexiones desde la conflictividad social.**
Marilina Truccone. *Páginas 116-128*
- **La intensidad polémica en el discurso de Cambiemos. Antagonismo y exclusión en “el tiempo del diálogo” (Argentina, diciembre 2015-octubre 2017).**
Silvina Caleri. *Páginas 129-150*
- **Cambiemos y la construcción de una nueva institucionalidad en torno al trabajo.**
Lucía Kaplan. *Páginas 151-167*
- **Expropiación de YPF: surgimiento de la cuestión e inclusión en la Agenda Gubernativa.**
José María Aused. *Páginas 168-186*
- **La relación entre China y América Latina. Perspectivas desde el Mercosur.**
Bárbara Turner. *Páginas 187-195*
- **Cuba-África: los motivos de una cercanía en la distancia.**
Lalekou Kouakou Laurent. *Páginas 196-209*
- **La confesión cristiana y su aplicación en la terapia psicoanalista.**
Susana Bruno Ochoa. *Páginas 210-221*
- **El Higienismo y la Infancia en Barranquilla: Discursos y Representaciones (1938–1944).**
Brayan Buelvas Cervantes. *Páginas 222-244*
- **Resistencia a la autoridad y revolución en los siglos XVII y XVIII: Locke y Kant.**
Bruno Vendramin. *Páginas 245-262*
- **Xenofobia en México.**
José Antonio Martínez Mariñelarena. *Páginas 263-268*

Reseña

- **Federici, Silvia (2018) El patriarcado del salario. Críticas feministas al marxismo, Traficantes de Sueños, Madrid, pp. 121.**
Cecilia Laura Verino. *Páginas 269-272*

Expropiación de YPF: surgimiento de la cuestión e inclusión en la Agenda Gubernativa

Expropriation of YPF: emergence of the issue and inclusion in the Governmental Agenda

JOSE MARIA AUSED

Licenciado en Ciencia Política (UNR). Correo electrónico: jmaused@hotmail.com

Resumen

La *crisis energética* que afectó a la Argentina tuvo varias causas y sus consecuencias obtuvieron máxima visibilidad a fines del año 2011 cuando la balanza comercial en la materia dio un saldo alarmantemente negativo. La coyuntura obligó a los actores implicados a tomar decisiones al respecto, generando un proceso complejo de reacomodamientos y toma de posición frente a la cuestión. Este trabajo se aproxima a dichos sucesos, que terminaron con la expropiación de la empresa hidrocarburífera YPF en Abril de 2012. Enfocaremos nuestro análisis en las primeras etapas de la política pública, en el surgimiento de la cuestión y su inclusión en la agenda gubernativa del Poder Ejecutivo Nacional y su desarrollo hasta la toma de decisiones en alianza con los gobernadores de las provincias productoras de hidrocarburos.

Palabras clave

Crisis energética – Expropiación – Agenda gubernativa – Hidrocarburos

Abstract

The energy crisis that affected Argentina had several causes and its consequences were highly visible at the end of 2011 when Argentina registered a trade deficit. This juncture forced the actors involved to make decisions in this regard and taking a stand on the issue, generating a complex process of rearrangements. This work is close to these events, which ended with the nationalization of the oil company YPF in April 2012. We will focus our analysis in the early stages of public policy, the emergence of the issue and its inclusion in the government's agenda of the National Executive Power and its development until the decision making in alliance with the country's oil-producing provinces.

Keywords

Energetic crisis – Expropriation – Government agenda – Hydrocarbons

1. Introducción

La *crisis energética* que afectaba a la Argentina desde finales del siglo XX tenía varias causas y sus consecuencias obtuvieron máxima visibilidad a fines del año 2011 cuando la balanza comercial en la materia arrojó un saldo alarmantemente negativo, lo que se tradujo en miles de millones de dólares de déficit. La coyuntura obligó a los actores implicados a tomar decisiones al respecto, no sin ciertos conflictos y discusiones, generando un proceso complejo de reacomodamientos y toma de posición frente a la cuestión. La idea de este trabajo es aproximarnos a dichos sucesos transcurridos en los primeros meses del año 2012, que terminaron con la expropiación parcial pero mayoritaria de las acciones de la empresa hidrocarburífera YPF.

Entendiendo la política pública como un proceso, enfocamos nuestro análisis en las primeras etapas del mismo, en el surgimiento de la cuestión y su inclusión en la agenda gubernativa, utilizando herramientas teóricas de análisis de autores como Medellín Torres (1997), Oscar Ozlack y Guillermo O'Donnell (1976), J. W. Kingdom, a través de Juana Ruiloba Núñez (2007) y Ruth Martinón (2005).

Finalmente esbozamos algunas conjeturas y registramos nuestras impresiones sobre la decisión tomada por Poder Ejecutivo Nacional (PEN), en alianza con los gobernadores de las provincias productoras de hidrocarburos.

2. Definiciones preliminares

David Garson (1994:151) sostiene, citando a Charles E. Lindblom, que en el análisis de políticas públicas la corriente anti-sinóptica acentúa los límites del conocimiento racional para abarcar sistemas de acción y toma como meta-teoría al pluralismo, permitiéndonos de esta forma un acercamiento más realista sobre el objeto a analizar, reconociendo la imposibilidad de una racionalidad exhaustiva, rechazando el presupuesto sinóptico de disponer de la totalidad de la información y reconociendo que las cuestiones de valor tienen influencia sobre la estructuración de políticas.

Por otro lado, dentro los enfoques de políticas, en este trabajo optamos por lo que Wayne Parsons (2007:53) distinguió como análisis *del* proceso de las políticas públicas, que se ocupa de cuestiones referidas a *cómo* se definen los problemas y las agendas, *cómo* se formulan las políticas públicas, *cómo* se toman las decisiones y *cómo* se evalúan e implementan las políticas ya que ponemos empeño en la *formulación/definición de problema(s)*, ineludiblemente entrecruzada con la *formulación de la agenda*. En este sentido, dentro del “enfoque por etapas” del *ciclo de vida de las políticas públicas* se delimita nuestra lectura a las primeras instancias de la política pública o, a lo que es lo mismo, las “etapas tempranas” del proceso de las políticas públicas. Como bien dice Aguilar Villanueva (1993:15), este dispositivo analítico, pertenece más al orden lógico que cronológico, por lo que no entiende ser la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que efectivamente suceden uno tras otro.

2.1 Agendas

Cobb y Elder (1983:115) sostienen que la formación de la agenda hace referencia al proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública. Según Aguilar Villanueva (1994:27), el proceso de elaboración de la agenda es el momento en que el gobierno decide si decidirá o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir, aplazar su intervención.

La mayoría de los autores que trabajan este tema diferencian dos tipos de agenda: la *pública* y la *gubernamental*. La primera, también llamada sistémica o constitucional, hace referencia a todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. La segunda, también llamada institucional o formal, se refiere al conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones¹.

En este trabajo, utilizaremos esta clasificación con el objetivo de simplificar el análisis. Veremos cómo es el paso de la cuestión desde una agenda a la otra, si la misma pasa de la pública a la gubernamental o viceversa.

2.2 Cuestiones

Toda cuestión es un problema pero no todo problema se convierte en cuestión. Existen cientos de problemas y demandas de distintos individuos o sectores sociales que no llegan a tener suficiente relevancia pública. Según Joan Subirats (1989:52), solo algunos llegan a convertirse en problemas públicos lo suficientemente relevantes para ser considerados por los poderes públicos como susceptibles de integrar la agenda institucional o gubernamental. En esta suerte de competencia entre cuestiones, las que están más cerca de ingresar a la agenda gubernamental son las que han alcanzado proporciones de “crisis”, las que han adquirido características peculiares que la diferencian de una problemática más general, las que provocan una seria situación emotiva que atraen la atención de los medios de comunicación, las que adquieren importancia global, las que desencadenan cuestiones relacionadas con legitimidad o poder y las que alcanzan gran notoriedad pública por conectar con tendencias o valores de moda.

Entonces, ¿Los problemas existen por sí solos de manera objetiva o son definidos por los actores capaces de introducirlos en la agenda gubernamental? Subirats (1989:48) es tajante en su definición: no existen los problemas “objetivos”. A los mismos hay que construirlos. No tienen vida propia al margen de los individuos o grupos que los definan. La agenda nos muestra cual es la percepción de los poderes

¹ J. W. Kingdom diferencia la agenda *gubernamental* de la agenda *decisional*. La primera es la lista de temas a los que los miembros del gobierno prestan atención y la segunda está formada por aquellas cuestiones de la agenda gubernamental que son más prioritarias o se encuentran más cerca de la decisión. Otros autores como Casar y Maldonado plantean la existencia de un tercer tipo de agenda que se ubicaría entre estas dos y se denominaría *agenda política*. Esta última estaría constituida por el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate y la acción de aquellos actores políticos que por su posición (recursos, facultades o poder) tienen capacidad para impulsarlas.

públicos, en un instante concreto, sobre lo que se debe resolver. La misma estará condicionada por el grado de apoyo que la cuestión puede recabar, por su nivel de impacto en sobre la realidad social y por la viabilidad de su solución.

2.3 Relación Estado-Sociedad

Para Medellín Torres (1997:6), la política pública se plantea como la expresión concreta de las formas institucionalizadas que rigen la interacción gubernativa entre la sociedad y el Estado y es en esa interacción (armónica o conflictiva) de lo colectivo con lo estatal donde se constituye lo público. El vínculo entre el régimen político y las políticas públicas manifiesta una particular dinámica de exclusión o de incorporación, de quienes gobiernan respecto a quienes son gobernados. La relación Estado-sociedad y la autonomía relativa del Estado con respecto a la sociedad y los mercados, se ve concretizada en la propia autonomía de las políticas públicas, es decir, a nivel de la “función gubernativa” (Medellín Torres, 1997:12). Así entonces, si el autor encuentra que la autonomía estatal depende de cuál sea la configuración del régimen político, también la autonomía de las políticas públicas se vincula a ese régimen político.

Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1976:112), al igual que Medellín Torres, conciben a la política pública como política estatal, como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. La política pública y la cuestión son inseparables en el sentido de que una política pública solamente adquiere significación cuando es relacionada a una determinada cuestión.

171

2.4 Re-contextualizaciones y nudos

Medellín Torres (1997:29) asimila las políticas públicas con procesos de re-contextualización en los que los objetos, temas, enunciados, teorías y prácticas de gobierno que fundamentan los contextos de agentes, agencias y discursos gubernativos se reubican e insertan en un nuevo contexto. La estructuración de las políticas se divide en dos grandes campos:

- *Formación de las políticas*: conjunto de procesos sucesivos que traduce las intencionalidades gubernativas en enunciados de políticas públicas.
- *Trazados de la política*: conjunto de re-contextualizaciones sucesivas que traduce los enunciados de política en acciones territoriales de gobierno.

Obviamente, la formación de la agenda gubernamental se encuentra en el primer campo y comprende los primeros momentos o contextos de este proceso de las políticas públicas. La puesta en movimiento y el reconocimiento de tensiones y conflictos conduce a un determinado ordenamiento de los temas a tratar, según sea la correlación de fuerzas existente y la capacidad de los agentes y agencias para lograr que sus prioridades de decisión y acción aparezcan como las prioridades a resolver.

Osizlak y O'Donnell (1976:107), valiéndose de una metáfora musical, expresan que las políticas estatales serían algunos “acordes” de un proceso social tejido alrededor de un tema o cuestión, donde cada uno de esos acordes se ve atravesado por el contexto musical precedente, el cual adquiere a su vez significados retroactivos a medida que se incorporan nuevos acordes. Además, sostienen los autores, cada uno de ellos condiciona el futuro desarrollo de la frase musical y, en última instancia, de la obra que ésta integra.

Las tomas de posición del Estado influyen en la explicación de los posicionamientos de otros actores y por eso se constituyen en “nudos” importantes de una secuencia de interacciones en este proceso. Esto significa que alrededor del contenido de su toma de posición se teje buena parte de cada tramo del proceso de políticas públicas y se generan redefiniciones en los demás actores.

3. Un poco de historia

La política energética en Argentina está inevitablemente entrelazada con el devenir de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, empresa petrolera creada por el Estado en 1922. Mariana Di Bello (2005:9) deja entrever que, desde el nacimiento de la misma, pueden diferenciarse dos grandes períodos. El primero, que abarca desde la década del '20 hasta fines de los '80, donde el petróleo fue considerado un bien estratégico asociado a la soberanía del país, y un segundo periodo, durante la década del '90 y los primeros años del nuevo milenio, en el cual se adoptó desde el estado la noción de petróleo como un recurso económico.

Durante décadas y a pesar de los matices, todos los gobiernos que estuvieron a cargo del Poder Ejecutivo Nacional coincidieron en que la producción y comercialización del petróleo y gas debía estar a cargo de una empresa estatal. Propiedad compartida con la provincias o totalidad del Estado Nacional, asociaciones con el capital privado o monopolio estatal fueron los debates más importantes que atravesaron todo este período.

Sin embargo, en 1989, con asunción de Carlos Menem como presidente, comienza a tomar fuerza un cambio de paradigma en esta materia. Ya durante la presidencia de Raúl Alfonsín se intentaron desregular ciertos aspectos del mercado energético con el objetivo de lograr un alivio en las cuentas de la empresa petrolera estatal². Los proyectos enviados al congreso destinados a atraer inversiones privadas internacionales para la explotación petrolera y conformar sociedades con empresas privadas no llegaron a buen puerto por la fuerte oposición política, sobre todo de la bancada peronista. El cambio definitivo de paradigma se materializó durante los primeros años de gobierno menemista, cuando la ley de reforma económica incluyó dentro lo “sujeto a privatizar” áreas de explotación y exploración de petróleo, hasta ese momento controladas por YPF. El nuevo marco de desregulación y privatización del

² La obligación de vender petróleo crudo a refinadores privados por debajo de sus costos, la alta carga de impuestos, la obligación de contraer deuda en el mercado financiero y las deudas que otras empresas públicas y agencias estatales mantenían con YPF, habían generado un gran déficit difícil de sostener.

sector petrolero ya estaba en marcha. Decretos presidenciales que autorizaban concesiones de zonas marginales, la libre disponibilidad del crudo, la eximición de pago de aranceles, la eliminación de la regulación del estado para fijar precios, la libre disponibilidad de divisas y la concesión de transportes, entre otras medidas, completaron el nuevo escenario del sector petrolero.

El punto de inflexión se dio cuando, mediante un decreto del PEN, YPF cambió su figura jurídica, pasando de ser una Sociedad del Estado a una Sociedad Anónima, sujeta a la potencial venta de sus acciones en la bolsa. Varios proyectos de privatización comenzaron a circular por el congreso. Las provincias productoras de hidrocarburos y el sindicato Unidos de Petroleros del Estado (SUPE), jugaron un papel importante en el debate sobre la elección del proyecto adecuado. El resultado del mismo fue la aprobación, el 24 de septiembre de 1992, de un proyecto que dividía las acciones de la empresa en cuatro clases: A, para el Estado Nacional; B, para las provincias; C, para los trabajadores y D, para los capitales privados. Entre Junio y Julio de 1993, se vendió un porcentaje importante de acciones de la empresa, quedando la composición accionaria de la misma en un 20% para el Estado nacional, un 12 para las provincias, 10 para los empleados y 46 para el sector privado. Según los especialistas, esta sería la primera privatización de YPF. De esta forma, se materializa el nuevo paradigma en la política petrolera argentina.

La segunda privatización de la empresa petrolera comenzó con la sanción de la ley 24.474, en 1995, que da vía libre a la venta de todas las acciones de clase A. En septiembre de 1999 y luego de varios meses de negociación, el congreso de la nación aprobó la compra del 98% de las acciones de YPF por parte de la empresa española REPSOL. La no aprobación del proyecto de ley de hidrocarburos, que crearía un Ente Federal para monitorear la exploración y explotación en el sector, y la no inclusión dentro de la nueva ley de Defensa de la Competencia (Ley antimonopolio) del concepto de orden público que tenía como objetivo darle retroactividad de la cláusula que sometía a autorización del Tribunal Nacional de la Competencia las posibles fusiones o adquisiciones de empresas dentro del rubro petrolero (la compra de YPF por parte de REPSOL se concretó unos meses antes de que se apruebe esta norma), permitieron a la empresa ibérica transformarse en el actor preponderante del sector, acelerando la concentración y extranjerización tanto en la propiedad de reservas como en la producción de crudo y comercialización del petróleo y sus derivados. Un informe publicado en 2004, señalaba que para diciembre de ese año, REPSOL-YPF concentraba el 46,1 % de la producción de petróleo, el 55 % del procesamiento de crudo y la propiedad del 43,2 % de las reservas comprobadas (De Dicco, 2004).

4. Crisis y formación de la agenda

El cambio de paradigma, de considerar al petróleo como un recurso estratégico asociado a la soberanía del país a la noción de petróleo como un recurso económico, dejó secuelas importantes en materia de producción hidrocarburífera. Los horizontes de reservas de petróleo cayeron de 14 años en 1988 a 9 años en 2009, con reservas que se redujeron un tercio. Para el caso del gas el horizonte de reservas se redujo de

36 años a 7 años en el mismo período, las reservas tuvieron una caída del 55% (Di Risio, 2012:5).

Por otro lado, el crecimiento sostenido de la economía pos convertibilidad trajo aparejado un aumento considerable de la demanda de energía: entre 2003 y 2010 casi se duplica el consumo de barriles de petróleo y se incrementa en un 23% el de gas. En un país donde casi el 90% de su matriz energética depende de los hidrocarburos, y teniendo en cuenta lo antes planteado, la única solución que se había encontrado de forma rápida fue la importación. Entre 2003 y 2010 las importaciones se incrementaron casi en un 715%, totalizando ese último año US\$ 4.474 millones (Di Risio, 2012:5).

En este contexto, denominamos *crisis energética* a la cuestión que llamó la atención del PEN y que venía afectando desde hacía algunos años tanto al sector manufacturero y de producción primaria como a los usuarios particulares en sus domicilios, y que comienza a tener relevancia pública durante el transcurso del año 2011. Distintos artículos periodísticos y académicos en los suplementos económicos haciendo hincapié sobre los altos niveles de importación de petróleo y gas, dossiers de ex secretarios de energía y declaraciones de dirigentes opositores pusieron en consideración de toda la sociedad este problema que todavía no había mostrado al poder público (en este caso el PEN) con un posicionamiento firme y claro sobre cómo actuar sobre la misma. La cuestión ya estaba instalada en la agenda pública y comenzaba a estar en la consideración del PEN su introducción en la agenda gubernamental.

Como bien dice Subirats (1989:49), los problemas que generan la formación de políticas públicas son casi siempre interdependientes. En este caso, la crisis energética estaba relacionada con la falta de combustibles para aumentar la producción de las usinas, que a su vez tenía su causa en la caída de las reservas de gas y petróleo en territorio argentino, producto de una deficiente administración de los recursos hidrocarburíferos por parte de las empresas concesionarias³. Las reservas netas de petróleo y gas en nuestro país cayeron sistemáticamente de un máximo de 3171,1 millones de barriles de petróleo en 2001 a 977,6 millones en 2011 (Gadano, N., Castro, L., Díaz Frers, L., 2012:3), correspondiéndose la reducción más importante al gas natural. El nivel de consumo interno récord de energía y la paulatina caída de la producción y reservas de hidrocarburos y la pérdida del autoabastecimiento, obligaban a contrarrestar la insuficiencia de inversiones en el sector con crecientes y costosas importaciones. El deterioro en términos de la capacidad de autoabastecimiento en materia de combustibles implicó una mayor vulnerabilidad externa, expresada en la reducción de los saldos positivos en la cuenta corriente (exportaciones/importaciones). Todo este primer momento gira en torno a lo que Medellín (1997:32) define como situación/detonador, que es un hecho, una circunstancia o un propósito que llama la

³ En Junio de 2012 el equipo de intervención de YPF presenta el Informe Mosconi, en el que se describe, según los autores del mismo, la estrategia de depredación, desinversión y desabastecimiento del mercado interno que desplegó el grupo Repsol desde 1999, ya que se utilizó la hasta ese momento empresa estatal argentina para apalancar y financiar su estrategia de expansión a escala mundial, girando dividendos a su casa matriz por sobre las actividades de exploración y explotación en Argentina.

atención de las autoridades gubernamentales sobre la necesidad de actuar, que puede ser reactiva, cuando el llamado de atención se produce para corregir un desequilibrio o una situación de inestabilidad o de conmoción social, o proactiva, cuando el llamado de atención se hace en torno a una expectativa de progreso futuro.

En este caso, estamos hablando de una situación de tipo *reactiva* ya que la misma revelaba una situación de desequilibrio y malestar que debía ser atendida por el PEN para controlar las tensiones y conflictos sobre lo establecido. Siguiendo el razonamiento teórico del autor colombiano, la situación/detonador se nuclea en torno a dos elementos básicos: el evento focalizador y la ventana de oportunidad.

El primero, incorpora a la situación/detonador en una secuencia de acontecimientos de carácter estructural, confiriéndoles integralidad, consistencia y permanencia como eventos de largo aliento, lo que permite, según el autor, identificar el cauce de crisis o de progreso. Los reiterados cortes de luz en domicilios particulares durante los periodos del año en que la demanda se elevaba fuertemente debido a las altas o bajas temperaturas; los sucesivos cortes del suministro de energía (tanto electricidad como gas) a los establecimientos productivos, programados o no, que afectaban la cadena productiva y comercial de grandes sectores de la industria; y la falta de nafta y gasoil en los surtidores debido a la baja refinación por parte de las empresas petroleras, que privilegiaban la producción y exportación de productos Premium por sobre las demandas del mercado interno, pueden ser clasificados como eventos focalizadores de tipo *abierto*, ya que podían generar alguna especie de conmoción pública y por ende se constituían en un referente para la acción urgente. Pero también debemos destacar la existencia de otro evento focalizador, que podría ser clasificado más bien como de tipo *cerrado*, ya que no provenía de un requerimiento de la población en general ni estaba instalado en la vida cotidiana como los anteriores. Estamos hablando de una balanza comercial energética desfavorable desde fines del año 2011, como consecuencia del crecimiento de las importaciones de gasoil y naftas necesarias para sostener el aparato productivo nacional.

El segundo elemento, la *ventana de oportunidad*, da cuenta de las condiciones favorables o desfavorables para que la situación/detonador se proyecte como un elemento que posibilite o restrinja la trascendencia de las políticas, porque activa o deprime la capacidad de acción y control gubernamental sobre el aparato y sus instituciones, revelando el sentido de localización y pertinencia de la situación.

Esta herramienta de análisis es desarrollada y profundizada J. W. Kingdom, quien considera su aparición como producto de la conjunción en el tiempo de tres procesos o corrientes que van a generar además la constitución de la agenda gubernamental. Este es el modelo de las corrientes múltiples, que a decir de Juana Ruiloba Nuñez (2007:3) es una adaptación del modelo “papelera” que fue desarrollado por Cohen, March y Olsen en 1972, con la inclusión de algunos elementos de otros modelos pero siguiendo de forma general la lógica del primero. Kingdom (Ruiloba Nuñez, 2007:6) diferencia entre tres corrientes diferentes, independientes y con lógicas de funcionamiento distintas:

- La *corriente del problema*, que es el proceso de construcción y reconocimiento del problema. Factores que contribuyen tanto a la visibilidad de los problemas como a los indicadores que sirven para confirmar que una condición se ha convertido en problema.
- La *corriente de solución*, que se refiere al proceso de elaboración y selección de alternativas de solución a los problemas.
- La *corriente de la política*, compuesta por el clima político, la organización de las fuerzas políticas y el poder del gobierno.

La ventana es una oportunidad de mejora, de éxito y de avance en el proceso de estructuración de las políticas. Utilizando este esquema, analicemos como se formó la misma en el caso de la política pública que elegimos analizar en nuestro trabajo.

Respecto de la corriente del problema es interesante describir los posibles indicadores que sirvieron para convertir determinadas condiciones en problemas. En una conferencia de prensa en la que hizo referencia a la cuestión, la entonces Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, resaltó que la Argentina era el único país de Latinoamérica (y casi del mundo) que no manejaba sus recursos naturales⁴. La comparación con otros países de la región se transformó en un argumento central para impulsar esta política pública. Países con gobiernos con orientaciones ideológicas disímiles como Chile, Uruguay, Bolivia o Venezuela, con empresas petroleras ciento por ciento estatales, o modelos mixtos pero con una fuerte orientación estratégica del Estado como los de Brasil o Colombia, eran utilizados como ejemplo que demostraban el camino erróneo que tomó nuestro país a fines de la década de 1990 al privatizar casi por completo la empresa petrolera estatal.

La corriente de la solución plantea la necesaria conjunción de varios elementos, entre ellos una *comunidad de expertos*. Es difícil identificar claramente a algún grupo de intelectuales o especialistas que se hayan hecho cargo del diseño de alternativas de solución al problema de la crisis energética. Podría decirse que el tema ya estaba instalado hace tiempo entre los grupos de debate político y económico afines al PEN tanto académicos como de militancia. Un referente de estos grupos como Axel Kicillof (formaba parte del Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino), fue elegido para ocupar cargos estratégicos en el Ministerio de Economía a fines de 2011, convirtiéndose en una especie de *empresario de la política* que invirtió una gran cantidad de tiempo y reputación para lograr una solución pero sin una recompensa económica sino más bien como una forma de plasmar sus *ideas* al momento de ocupar puestos de decisión estratégica. Kicillof, junto a un grupo de economistas keynesianos, venían desde hacía varios años analizando el comportamiento de los sectores empresariales más concentrados y planteando la posibilidad de un estrangulamiento del patrón de acumulación vigente en ese momento si no se lograba intervenir en determinados sectores estratégicos para la sustentabilidad del mismo, entre los cuales el hidrocarbúrico era el más importante. Además, Kicillof ya venía siguiendo de cerca el comportamiento de las diferentes empresas en las que el Estado Nacional formaba

⁴ Discurso en el acto de anuncio del envío al Congreso del proyecto de ley de expropiación de YPF. Casa Rosada, 16 de abril de 2012

parte del directorio como consecuencia de las acciones heredadas de las viejas AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones)⁵.

Por último, nos referiremos a la corriente de la política, que se constituyó en la gran promotora de la inclusión de esta problemática en la agenda gubernamental. Entre los factores que constituyen la dinámica de esta corriente se encuentra el clima político, que según Kingdom se sustenta en ideas, pensamientos comunes y direcciones percibidas a las que tiende la opinión pública. El clima político reinante en el momento de acceso de esta cuestión a la agenda gubernamental era bastante favorable a las decisiones que tomará el PEN, en el sentido de ese relativo tiempo de gracia que recibe un presidente en la Argentina al asumir su mandato, y que le otorga una alta legitimidad a la hora de tomar medidas en los primeros meses de gobierno.

Además, la mayoría de los estudios de opinión pública reflejaban la aceptación por parte de la ciudadanía, más allá de los matices, de un rol activo del Estado en la planificación y generación de nuevas y más favorables condiciones económicas, como una especie de rechazo generalizado a las políticas aperturistas aplicadas en las décadas pasadas.

Las elecciones de octubre de 2011 le otorgaron un fuerte respaldo al proyecto liderado por el Frente para la Victoria (FPV)⁶, materializado en la renovación de casi todos los cargos ejecutivos en juego y una buena cosecha de legisladores nacionales en todos los distritos, con lo cual la coalición gobernante tenía la posibilidad de habilitar discusiones y llevar adelante iniciativas con mayor legitimidad. Por otro lado, una oposición política nacional dividida y con varios candidatos sin capacidad de articular un programa común, contribuyeron a la conformación de un escenario de sólida hegemonía del oficialismo, por lo menos hasta mitad del año 2012.

Desde sus inicios, el FPV como proyecto político había sido muy influyente y determinante en la formación de la agenda pública debido a la capacidad de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de identificar y seleccionar cuestiones e instalarlas en la agenda gubernativa. La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual estaba basada en una vieja demanda de la Coalición para una Radiodifusión Democrática, que sin la decisión del PEN y el FPV hubiera sido muy difícil que se trate y apruebe en el Congreso de la Nación como así también la Ley de Matrimonio Igualitario y la Ley de Identidad de Género que, a pesar de ser demandas promocionadas y votadas de manera transversal por todas las fuerzas políticas, fue determinante su inclusión en la agenda gubernativa del PEN para la aprobación definitiva. Al igual que en la expropiación de YPF, las crisis⁷ que derivaron en la estatización de los fondos previsionales y la re-

⁵ En julio de 2011 fue nombrado Director en la empresa metalúrgica Siderar en representación de las acciones que el Estado argentino poseía en dicha empresa.

⁶ Herramienta electoral de la coalición gobernante, liderada en un primer momento por Néstor Kirchner (fallecido en 2010) y luego por Cristina Fernández (a cargo del PEN durante dos periodos consecutivos entre 2007 y 2015).

⁷ En el caso de los fondos previsionales, las AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones) no estaban en condiciones que abonar los haberes que habían acordado con sus clientes y, en el caso de Aerolíneas Argentinas, la empresa estaba paralizada por falta de pago a sus empleados y una reducción en la flota de aviones.

estatización de Aerolíneas Argentinas (ambas medidas en 2008), fueron introducidas en la agenda gubernativa por el PEN.

5. Primer nudo: el Estado frente a la cuestión

Medellín (1997: 29) afirma que la re-contextualización se produce en el momento en que el gobernante declara su intención de gobierno en una dirección determinada. El contexto emergente trae implícitos sus propios principios de cambio y de conservación e incorpora temas, objetos, enunciados, problemas, intereses y deseos que estructuran un campo particular de relaciones entre agentes, agencias y discursos que copan la escena pública.

Describimos más arriba los eventos focalizadores que pusieron a la vista la crisis energética y que podrían formar parte de lo que Kingdom (Ruiloba Núñez, 2007:6) llamó factores que propician la visibilidad del problema como parte de la *corriente del problema*. La conjunción de esta última con las otras dos corrientes se materializó a principios del año 2012, mas precisamente a comienzos del mes de enero, lo que generó la apertura de una *ventana de oportunidad* que fue aprovechada por el PEN.

Siguiendo el razonamiento de Oszlak y O'Donnell (1976:107) con respecto a la analogía entre las políticas públicas y las obras musicales, podría decirse que el primer “acorde” o la primera toma de posición del Estado respecto a esta cuestión fue el 16 de enero de 2012 cuando el PEN, a través de una conferencia de prensa que brindaron el Ministro de Planificación Federal, el Ministro de Economía y el Vicepresidente de la Nación, dio a conocer una denuncia contra cinco compañías petroleras por cobrar sobreprecios en la venta de gasoil a granel a las empresas de transporte de pasajeros y carga. Las empresas implicadas en la supuesta maniobra abusiva eran YPF (la más comprometida debido a su posición dominante), Shell, Esso, Petrobras y Oil Combustibles. Al mismo tiempo, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (que se encontraba bajo la órbita del Ministerio de Economía) comenzaba a investigar y analizar el mercado para detectar si existían prácticas irregulares que les habían permitido coordinar una alteración en los precios mayoristas de comercialización de combustibles.

Recordemos que la toma de posición del Estado influye en la explicación de los posicionamientos de otros actores y por eso se constituyen en “nudos” importantes de una secuencia de interacciones en este proceso, generan redefiniciones en los demás actores.

5.1 ¿Qué actores?

Kingdom (Ruiloba Núñez, 2007:4) clasifica a los actores que participan del proceso de las políticas públicas en función de si ejercen o no influencia en la agenda o en la generación de alternativas, según los recursos que son capaces de movilizar para sustentar su posición o por la fuerza con la que podrían bloquear un posible cambio de la política pública. También, los clasifica según estén o no dentro del gobierno. Los principales actores involucrados en nuestro análisis son los siguientes:

- Poder Ejecutivo Nacional (PEN) con distintos ministerios y organismos dependientes: este sería un actor gubernamental que contempla tanto representantes electos como cargos de designación política
- Gobernadores de las provincias con reservas petrolíferas nucleadas en la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI), que pertenecerían a la categoría no gubernamental ya que son otras administraciones públicas no nacionales.
- La Confederación Argentina de Trabajadores y Empleados de los Hidrocarburos, Energía, Combustibles, Derivados y Afines (CATHEDA), una asociación gremial de tercer grado, con el alcance del ámbito de representación de la Federación Sindicatos Unidos Petroleros e Hidrocarburíferos (SUPEH), del Sindicato de Petróleo y Gas Privado de Río Negro y Neuquén, del Sindicato de Luz y Fuerza Capital Federal y de la Federación de Trabajadores de la Industria del Gas Natural de la República Argentina. Este actor estaría sería no gubernamental y podría clasificarse como grupo de interés.
- Grupo REPSOL: Actor no gubernamental que podría ser definido como un grupo de interés.
- Gobierno de España: en este caso sería un actor que se encuentra fuera del gobierno y podría ser clasificado como otra administración pública.

La denuncia del PEN puso en movimiento tensiones existentes que se manifestaron en la postura de dos actores:

- REPSOL-YPF rechazó a través de un comunicado de prensa que cobre sobrepuestos en la venta de gasoil argumentando que los precios se encuentran en línea con el precio fijado por el Estado y enfatizó su voluntad de mostrarse abierta al diálogo.
- La OFEPHI sentó posición respecto al tema publicando un documento en el que se enfatiza que las provincias miembro han decidido poner en práctica todas aquellas medidas que permitan tener plena exploración y desarrollo de los yacimientos en la totalidad de las cuencas, que incrementen el horizonte de reservas y aumenten la producción de petróleo y gas en todas sus formas, tanto por la vía convencional como no convencional⁸. Bajo este contexto, las provincias productoras de petróleo proponen la firma de “un pacto federal” entre ellas, los trabajadores y el Estado nacional, tendiente a alcanzar los objetivos fijados en la declaración.

Como bien dicen Oszlak y O'Donnell (1976:12), la política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien, un conjunto de iniciativas y respuestas que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado

⁸ Documento firmado por las provincias miembros de la OFEPHI, el 25 de enero de 2012.

permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad.

En este sentido, una semana después de la denuncia, la Presidenta de la Nación, en conferencia de prensa, se refirió a la cuestión señalando el aumento de la importación de combustibles, pidiendo mayor producción a costo argentino y remarcando que las empresas petroleras son apenas concesionarias de los pozos ya que las dueñas del subsuelo son las provincias. Pocos días después, el PEN suspendió la aplicación de los programas Petróleo Plus y Refino Plus, mediante los cuales otorgaba beneficios fiscales a petroleras y refinerías por un total de 2000 millones de pesos al año, y se exigió a las empresas petroleras el cumplimiento de la Ley de Hidrocarburos, con el objetivo de alcanzar la plena producción en los yacimientos de gas y petróleo.

En respuesta a esto, el presidente de Repsol, Antonio Brufau, viajó desde España y solicitó una entrevista urgente con la Presidenta de la Nación, pero fue recibido por el Jefe de Gabinete de Ministros y el titular de la cartera de Planificación Federal. Repsol informa que en el año 2011 sus inversiones en el país superaron los 13.300 millones de pesos, siendo la misma un 50 por ciento mayor que la registrada en 2010 y dejando en claro su compromiso en lo que refiere a inversiones y ampliación del horizonte de reservas. De hecho, detalla algunos logros que alcanzó el año pasado en exploración y producción, como el descubrimiento de petróleo y gas no convencional en el yacimiento de Vaca Muerta y el hallazgo de crudo convencional en Chachahuén, provincia de Mendoza.

La toma de posición del PEN frente a la crisis influyó en el comportamiento de otros actores principales implicados en la misma. La empresa petrolera sale a defender sus intereses y el statu quo reforzando los principios de conservación del contexto anterior. En cambio, una lectura detenida del documento de la OFEPHI deja bien en claro que, al igual que el PEN, se introducen al debate ciertos intereses, temas y enunciados que comienzan a estructurar el nuevo contexto, reforzando los principios de cambio del mismo. “Fijar como principio rector de la Política de Estado en materia de criterio de máximo desarrollo de las Cuencas” o “Fijar como principio ordenador la sustitución de importaciones de hidrocarburos, con el fin de tener siempre como objetivo la máxima producción sustentable por yacimiento⁹” marcan la jerarquización de nuevos temas, enunciados y problemas que replantean los límites acerca de lo que puede o no puede hacer el Estado en materia de política energética. Esto se materializa en el anuncio de aplicar todas las herramientas legales vigentes con el objetivo de proceder a la quita de concesiones en los lugares donde se compruebe desinversión, inversión escasa u sub-inversión por parte de Repsol.

Se reconocen las tensiones y los conflictos y las prioridades de la agenda gubernamental comienzan a imponerse por la correlación de fuerzas favorables al PEN, generando un clima enrarecido. El diario Página 12¹⁰ advertía que en el entorno del

⁹ Acuerdo Federal de Hidrocarburos firmado el 9 de Febrero de 2012 entre los miembros de la OFEPHI y el PEN.

¹⁰ Medio de comunicación afín al gobierno de Cristina Fernández, con acceso directo a altos funcionarios de la Casa Rosada por esos años.

Gobierno se planteaba con fuerza que las políticas correctivas a las conductas monopólicas en el sector petrolero tenían límites muy estrechos. Legisladores, especialistas y también funcionarios de primera línea participaban de un debate que incorporaba, como alternativa explícita, la recuperación de una petrolera estatal y, más concretamente, la renacionalización de YPF. El Matutino resaltaba que “el Gobierno, en particular la Presidenta de la Nación, había apostado a una recuperación a partir de los más recientes descubrimientos, tanto en hidrocarburos en forma no convencional (Shale Oil y Gas) como convencional. Pero no fue así. Son varios los que advierten que el Gobierno empezó a cambiar la estrategia en la materia”¹¹.

5.2. Tiempo de Alianzas

Según Torres (1997:31), en este momento, los contendientes buscan alianzas o rupturas que modifiquen o consoliden la correlación de fuerzas, de tal manera que permita establecer equilibrios transitorios. Los actores en escena buscan alinderar las distintas fuerzas en juego, con el propósito de lograr una situación que le de una salida que sea globalmente aceptada.

En este contexto, se formaron dos grandes alianzas:

- La primera ya venía gestándose desde la primera toma de posición del PEN. Empezaba a materializarse la idea de un “Acuerdo Federal” entre estos dos actores y un tercero que aparece en escena: CATHEDA. Esta alianza fijó como objetivo exigirle a Repsol el incremento de la producción nacional de petróleo crudo y gas. A partir del mes de marzo y debido a la falta de respuesta por parte de Repsol respecto a las exigencias de inversión, aumento de producción y presentación de planes de acción, las provincias comenzaron a suspender concesiones y a hacer cumplir la Ley de Hidrocarburos.
- Por otro lado, la alianza entre YPF y el Gobierno de España, que se involucró directamente en la cuestión, defendiendo los intereses de la empresa de capitales ibéricos. El gobierno de Rajoy definió el conflicto como un ataque hacia el país y anunció medidas comerciales en el sector del biodiesel, que buscaban limitar las compras de ese producto a la Argentina.

Es interesante introducir aquí un concepto análogo al de Alianza, el de las Coaliciones Promotoras, desarrollado por Paul Sabatier en la década del ‘80 (Martínón, 2005), en el que las políticas públicas son entendidas como un sistema de creencias en el que las personas se involucran para trasladar las propias ideas. El cambio en la política ocurre cuando sufre alteraciones y transformaciones este sistema. El actor principal que tratará de producir los cambios al interior del subsistema de la política será la coalición promotora a través de las ideas. Además, destaca Ruth Martínón

¹¹ Dellatorre, Raúl; *El debate por recuperar la petrolera propia*; Página 12; domingo 29 de de 2012.

(2005:8), hay que considerar las perturbaciones externas al sistema que si bien influyen en el cambio y son necesarias para que se produzca este, no son suficientes para explicarlo. Son estos actores denominados coaliciones, que comparten un conjunto de creencias básicas, quienes buscan realizarlas y trasladarlas a las políticas, es decir a los programas públicos, a través del ejercicio de la influencia sobre las instituciones gubernamentales.

Retomando lo que ya describimos más arriba con respecto a la *corriente de solución*, el cambio en la política se produjo debido a una modificación en el sistema de creencias, un giro en las ideas, impulsado y trasladado a la agenda gubernamental por las elites de la coalición PEN-Gobernadores de la OFEPHI, proponiendo una intervención más directa del Estado en el mercado hidrocarburífero, ya que las medidas anteriores (sanciones, promociones o programas de incentivo) no habían logrado frenar los desajustes en la balanza comercial energética. Pero como bien dice Martínón (2005:8), el cambio en las políticas públicas también depende de otra variable, en este caso externa al subsistema de la política específica, los elementos externos de carácter dinámico, como cambios socio-económicos, cambios en la opinión pública, etc. La descripción de las corrientes del problema y de la política aplicadas a la coyuntura que estamos abordando, descritas más arriba, junto con los indicadores macroeconómicos que reflejaban una crisis energética latente, conformaron un escenario de cambio casi inevitable ya que presentaban una oportunidad que fue hábilmente explotada por los integrantes de la élite de la coalición.

En el transcurso de la primer década del nuevo siglo, las políticas públicas habían sido impulsadas desde el Estado, más específicamente desde el PEN, cayendo en lo que Gloria Regonini (1990: 72) define como *imagen monocéntrica* de relaciones entre actores que intervienen en la elaboración de políticas públicas, ligada a las teorías normativas de la democracia en donde las decisiones públicas le corresponden a ciertos actores dominantes como los políticos electos en libre competencia, la burocracia estatal, las organizaciones de intereses o el partido de gobierno.

Entendemos que el Estado desempeña un rol clave y fundamental en la estructuración de las políticas públicas. Coincidimos con Oszlak y O'Donnell (1976:117), en que resulta relevante ya que:

- I) Cuenta con el respaldo de normas de cumplimiento supuestamente obligatorio y de una última ratio fundada en el control de superiores medios de coacción física;
- II) Porque en general repercute sobre la sociedad más extensamente que las políticas privadas.

Por lo tanto, si bien, en ese momento, el Estado se encontraba dentro de una lógica de actuación reticular y relacional, no había perdido su centralidad, ya que tenía un rol fundamental en tanto responsable en última instancia en los procesos de políticas públicas (en todas sus fases).

5.3 Institucionalización de los equilibrios

El equilibrio transitorio entre las dos alianzas enfrentadas, va a decantar en un acuerdo político entre el PEN y las provincias miembros de la OFEPHI, que se vio plasmado en la decisión que se tomó y comunicó unos días después. De esta forma, una alianza se impuso por sobre la otra, generándose una situación de restringida armonía y una noción de transitoriedad que daba cuenta de una situación conflictiva que no estaba definitivamente resuelta.

Según Medellín Torres (1997:31), este equilibrio debe ser institucionalizado, o sea, se debe poner en escena las estructuras, funciones y procedimientos de las normas. El diario *Página/12* del 13 de abril afirmaba que “en el marco de un estricto y bien diagramado hermetismo, y después de un día teñido de especulaciones bursátiles, operaciones políticas, repercusiones externas, declaraciones destempladas y tensión por el destino de YPF, los gobernadores de las provincias hidrocarburíferas mantuvieron anoche (12 de abril) una reunión en Casa de Gobierno con la presidenta Cristina Fernández, donde se repasó el reciente proceso de reversión de áreas petroleras y se acordaron los próximos pasos que se darán para buscar una política petrolera que garantice el abastecimiento interno. Tanto en la reunión con la jefa de Gobierno como en una previa de la OFEPHI, con autoridades del Ministerio de Planificación, se evaluó el estado en que se encuentra la relación con Repsol YPF y cómo seguirá en el futuro, con la revisión de las concesiones de áreas en el centro del conflicto”¹².

6. Segundo nudo

El 16 de abril de 2012, la Presidenta la Nación brindó una conferencia de prensa en la cual informó públicamente que había firmado un decreto de intervención de la empresa YPF por treinta días y que se disponía a enviar un proyecto de ley de “Soberanía Hidrocarburífera” que tenía entre otros objetivos la declaración de interés público nacional a la producción de hidrocarburos, la creación del Consejo Federal de Hidrocarburos (integrado por el Estado nacional y representantes de todas las provincias) y la recuperación del control de YPF mediante la expropiación del 51% de las acciones de la empresa, que a su vez quedarían distribuidas de la siguiente manera: 51% para el Estado Nacional y 49% para las provincias miembros de la OFEPHI.

Este anuncio marcó otro nudo en la política estatal. Se produjo un cambio en el contenido real de la política. El régimen político, que según Medellín (1997:3), hace referencia a los elementos que determinan las formas en que se estructuran las políticas públicas, volvió a definir sus finalidades y alcances¹³. El intento de regular el mercado de producción hidrocarburíferas mediante negociaciones y exigencias de cumplimiento de pautas de producción por parte de la empresa YPF tuvieron un límite.

¹² Dellatorre, Raúl; *El día que YPF quedó en el centro de la escena*; *Página 12*; Viernes 14 de Abril de 2012.

¹³ Se modifica lo que Marcelo Lasagna (1995:396), citando a Joe Hagan, define como la dimensión no-estructural del régimen político, o sea, los patrones no escritos que determinan la naturaleza de las relaciones entre los actores del régimen y de estos con la sociedad.

Se redefinió la cuestión. El monopolio en el mercado energético era el gran problema que debía resolver el PEN, ya que, según su enfoque, era la principal causa de la crisis en la balanza comercial energética. Esta redefinición de la cuestión fue la que generó una nueva política estatal, esta vez con la intervención directa del Estado sobre el paquete accionario de la empresa YPF, hasta este momento regentada mayoritariamente por capitales españoles.

Estas decisiones tomadas por el PEN, en conjunto con los miembros de la OFEPHI, marcaron la culminación de los procesos sucesivos de recontextualización del campo de la formación de las políticas y el inicio de las recontextualizaciones del campo del trazado de las políticas. La decisión gubernamental (de intervención y expropiación) reflejaba la integración de los factores detonadores, los eventos focalizadores, la ventanas de oportunidad y las prioridades ordenadas por agenda, de acuerdo con la determinada correlación de fuerzas e intereses en que se movía el gobierno y sus ministros.

El estilo decisorio de la alianza liderada por el PEN y los Gobernadores de la OFEPHI no parecía partir de un enfoque racional sino más bien de uno menos estructurado, más cercano a un enfoque incremental, en el que la decisión es un resultado identificado a posteriori, luego de que se aprovechara la ventana de oportunidad abierta por diferentes corrientes o flujos que coincidieran en un momento justo. Como bien dice Subirats (1989:82), muchas decisiones dentro del ámbito de las políticas son el resultado de la coincidencia casual entre problemas que buscan solución, soluciones que buscan problemas y participantes que buscan problemas para resolver, intereses que satisfacer o alianza que crear.

7. Reflexiones finales

A través del recorrido de nuestro análisis, destacamos en primer lugar la importancia del Estado (en este caso Nacional) a la hora de la estructuración de políticas, ya que a pesar de su actuación dentro de una lógica reticular y relacional con otros actores, fue el actor central, que en última instancia al tomar una decisión frente a una cuestión generó una redefinición de otros actores frente a la misma, con todo lo que esto implica. El tránsito de la *crisis energética* desde la agenda pública a la agenda gubernamental tuvo como artífice fundamental la decisión de PEN, con un fuerte liderazgo capaz de sumar a su “gesta” a otros actores como los gobernadores de las provincias petroleras y los representantes gremiales de los trabajadores de la producción de distintas fuentes de energía.

Por otro lado, cabe destacar que, a nuestro juicio, la decisión final del proceso (la de expropiar la empresa YPF) respondió menos a una política “de Estado” o “estratégica” con una perspectiva a largo plazo, que a un intento por resolver de forma urgente una problemática, aprovechando que algunos eventos focalizadores y una ventana de oportunidad conformaron una situación detonador. Durante los años de gestión, el FPV no tuvo una estrategia definida en materia de política energética y las decisiones que fue tomando estuvieron siempre sujetas a los diferentes contextos macroeconómicos, a la correlación de fuerzas e intereses y a las oportunidades que se le presentaban para intentar modificar el escenario que ya se presentaba complejo

desde 2003, con un constante aumento de la demanda de energía y una pobre perspectiva con respecto las reservas en este mercado.

Recibido: 31/03/2019

Aceptado: 08/06/2019

8. Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1993). *Estudio introductorio*. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Porrúa Grupo Editorial. México.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1994). *Estudio introductorio*. En *La hechura de las políticas*. Porrúa Grupo Editor. México.
- CASAR, A. y MALDONADO, C. (2008) *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la Ciencia Política*. Documento de trabajo del CIDE. México.
- DE DICCO, R. A (2004). *Principales características del programa de privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales y su impacto sobre la oferta primaria de hidrocarburos*. Área de Recursos Energéticos y Planificación para el Desarrollo del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) de la Universidad del Salvador, Buenos Aires.
- DI BELLO, M E. (2005). *Segunda Privatización de YPF. Algunas Notas para su análisis*; Trabajo Final de Grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- DI RISIO, D. (2012). *Los rumbos de la política hidrocarburífera en el país y los roles del Estado*. Observatorio Petróleo Sur.
- GADANO, N., CASTRO, L., DIAZ FRERS, L. (2012). *YPF: ¿Y podremos financiar las inversiones que el sector energético necesita?* Documentos de Políticas Públicas. CIPPEC.
- GARSON, G. D. (1994). *De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso*. en Aguilar Villanueva, L. *El estudio de las políticas públicas*, (comp.). Porrúa Ed. México.
- LASAGNA, M. (1995). *Las determinantes internas de la política exterior: Un tema descuidado en la teoría de la política exterior*. En *Estudios Internacionales*, Santiago, Año XXVII, Julio-Septiembre, N° 111.
- MARTINON, R. (2005). *Las ideas en las políticas públicas: el enfoque de las coaliciones promotoras*. Documento de trabajo N° 3. Universidad Carlos III de Madrid.
- MEDELLÍN TORRES, P. (1997). *Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: elementos para una teoría de la estructuración de políticas Públicas en Países de Baja Autonomía Gubernativa*. En *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD N° 8. Caracas.

- OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina*. CEDES. Buenos Aires.
- PARSONS, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO. México.
- RUILOBA NUÑEZ, J M. (2007). *Un marco para el análisis de las políticas públicas: características y elementos definitorios del modelo de las corrientes múltiples de J. W. Kingdom*. En *Revista Ciencias Jurídicas y Sociales* N° 3. México.
- SUBIRATS, J (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. INAP. Madrid.

Otras Fuentes:

- Acuerdo Federal de Hidrocarburos firmado 9 de Febrero de 2012 entre los miembros de la OFEPHI y el PEN.
- Decreto de intervención de YPF SA
- Diario La Nación
- Diario Clarín
- Diario Página/12
- Documento firmado por las provincias miembros de la OFEPHI el 25 de enero de 2012.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2012). Informe Mosconi. Disponible en <http://www.mecon.gov.ar/wp-content/uploads/2012/06/Informe-MOSCONI-v12-modif.pdf>
- Proyecto de Ley de Soberanía Hidrocarburífera



Perspectivas

Revista de Ciencias Sociales

www.perspectivasrcs.com

revistaperspectivasrcs@gmail.com

Rosario, Argentina