
La política hidrocarburífera de la alianza Cambiemos como proceso de ensayo-error¹

Diego Pérez Roig

IPEHCS/CONICET-UNCo

dperezroig@conicet.gov.ar

Oil and gas policy during Cambiemos government as a trial-and-error process

A política de hidrocarbonetos de Cambiemos como um processo de tentativa-e-erro

Fecha de recepción: 19 de septiembre de 2024

Fecha de aprobación: 21 de noviembre de 2024

Resumen

En el presente artículo recuperamos la concepción de la política pública como determinada por la *forma* “ensayo-error”, a los fines de analizar e interpretar la política hidrocarburífera de la alianza Cambiemos. Este enfoque permite conjurar el sesgo *instrumentalista*, problema clásico de los análisis de políticas públicas, que fue característico de las interpretaciones de la actividad estatal en tal período. Mientras en esta última perspectiva la política parece esclarecida de antemano por el poder de capitales altamente concentrados y su “colonización” del aparato de Estado, el concepto de ensayo-error inscribe la intervención estatal en una estructura de acumulación y dominación espoleada por la crisis. Esto significa que, independientemente de sus trayectorias profesionales y vínculos interpersonales, los funcionarios se encuentran sometidos a la presión de dos grandes determinaciones de la reproducción del Estado: la acumulación y la legitimación. Distintas contradicciones de la política petrolera de Cambiemos expresan la operatoria de tal coerción mediante la forma ensayo-error.

Palabras clave: proceso de la política pública, política hidrocarburífera, hidrocarburos no convencionales, postconvertibilidad argentina, Cambiemos

1- Agradezco a Adrián Piva la lectura y los comentarios hechos al borrador de este trabajo.

Abstract

This article analyses Cambiemos government policy on oil and gas from the perspective of the public policy making as a trial-and-error process. This approach avoids *instrumentalism*, a classic bias in public policy studies which characterized the analyses on this period. While this view explains public policy as determined by the power of capitals and their ability to 'colonize' the State apparatus, the concept of trial-and-error places State intervention in a crisis-ridden structure of accumulation and domination. As a result, regardless of their professional backgrounds and interpersonal relationships, state officials are subject to the pressure of the two major determinants of state reproduction: accumulation and legitimation. Contradictions in Cambiemos government hydrocarbon policy show the functioning of that coercion in the form of a trial-and-error process.

Keywords: public policy making process, hydrocarbon policy, unconventional hydrocarbons, "postconvertibility" regime in Argentina, Cambiemos

Resumo

Neste artigo recuperamos a concepção de política pública determinada pela forma "tentativa-e-erro", para fins de análise e interpretação da política de hidrocarbonetos da aliança Cambiemos. Essa abordagem permite evitar o viés *instrumentalista*, problema clássico da análise de políticas públicas, característico das interpretações da atividade estatal naquele período. Enquanto nesta última perspectiva a política parece antecipadamente esclarecida pelo poder do capital altamente concentrado e pela sua "colonização" do aparelho de Estado, o conceito de tentativa-e-erro inscreve a intervenção estatal numa estrutura de acumulação e dominação incitada pela crise. Isto significa que, independentemente da sua carreira profissional e dos seus vínculos interpessoais, os funcionários estão sujeitos à pressão de duas grandes determinações da reprodução do Estado: a acumulação e a legitimação. Diferentes contradições da política petrolífera de Cambiemos expressam a operação de tal coerção através da forma de tentativa-e-erro.

Palavras-chave: processo de políticas públicas, política de hidrocarbonetos, hidrocarbonetos não convencionais, pós-conversibilidade argentina, Cambiemos

Introducción

El gobierno de la alianza Cambiemos inauguró una segunda etapa del desarrollo masivo de hidrocarburos no convencionales (HNC) en el país. Si la primera (2012-2015) estuvo articulada en torno a la recuperación del control estatal de YPF, en esta nueva fase la intervención estatal fue resignificada por una extendida incorporación de funcionarios provenientes del ámbito privado, la desarticulación de agencias e instrumentos de regulación, la convergencia de los precios locales con los internacionales y una abrupta descarga de los estímulos a la producción sobre lo abonado por la demanda (Arceo, 2018; Barrera, 2021; Bravo, 2018; Canelo y Castellani, 2017b; López Crespo, 2022; Sabbatella y Burgos, 2017). Los nuevos contratos, precios y tarifas, que reflejaban demandas de los capitales petroleros, tuvieron entre sus principales beneficiarias a Tecpetrol, operadora que lideró un ciclo masivo de inversión en el área Fortín de Piedra (Barrera, 2021; Sabbatella y Nunes Chas, 2020).

Nuestro objetivo es analizar e interpretar distintas políticas que singularizan esta etapa, desde la perspectiva de su proceso como determinado por la forma “ensayo-error”. Este enfoque permite conjurar el sesgo *instrumentalista*, problema clásico de los análisis de políticas públicas, que fue característico de las interpretaciones de la actividad estatal en tal período. Desde esta perspectiva, la satisfacción de las exigencias del sector parece esclarecida de antemano por el poder de capitales altamente concentrados y su “colonización” del aparato de Estado. Entendemos que esta visión, así como su opuesta, de inclinación *funcionalista*, presupone la separación economía/política que es constitutiva de la relación capitalista. Cuando tal escisión no es problematizada, sino meramente asumida, se diluyen las determinaciones de forma a las que se encuentra sometido el Estado, con lo cual también se disuelven las contradicciones de distinta naturaleza que lo atraviesan y constriñen. Así pues, sus políticas pueden ser entendidas como subordinadas a los intereses directos de los capitales petroleros y su capacidad de *lobby* —o bien, en el sesgo opuesto, a la manera de intervenciones más o menos “automáticas” y “correctoras” de las compulsiones de la acumulación. La perspectiva del ensayo-error (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022a) concibe al Estado en tanto *forma política* del capital, cuyo movimiento contradictorio expresa una lógica de reproducción social conflictiva y anárquica. El enfoque entrelaza la *forma* o racionalidad interna del proceso de políticas públicas en el Estado capitalista con la *función* o racionalidad externa de esas políticas, desde la perspectiva de los requerimientos —no solo económicos— de aquella reproducción. La premisa es que

[En el] mecanismo de ensayos y errores, es decir, en la forma misma que reviste el proceso de políticas públicas, antes que en los diversos y contradictorios contenidos de sus políticas y sus complejos vínculos con los distintos intereses sociales, [es] donde radica, en última instancia, el carácter capitalista del proceso de políticas públicas (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022b, p. 121).

El próximo apartado despliega este marco conceptual. El siguiente, muestra e interpreta la mecánica de pruebas y errores que atravesó a distintas políticas significativas de la alianza Cambiemos. Por último, se sintetizan los resultados del trabajo y se propone una nueva hipótesis conceptual. Así, el artículo plantea una “retroducción” entre ideas y pruebas empíricas (Ragin, 2007). Desde el punto de vista metodológico, este diálogo está sostenido por una triangulación de métodos y técnicas de recolección y análisis de datos. Además del trabajo con la literatura científica, construimos un *corpus* normativo y analizamos cualitativamente un conjunto de documentos y resoluciones oficiales. También empleamos distintos archivos periodísticos con fines documentales. En lo que respecta al análisis de naturaleza cuantitativa, recurrimos a datos estadísticos brutos o elaborados, suministrados tanto por fuentes oficiales, como por distintos capitales del sector.

1. Mecanismo ensayo-error

¿Por qué el Estado modula su movimiento a través del mecanismo “ensayo-error” (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022b; Holloway, 1993; Wirth, 2017)? Por la misma razón por la cual es capitalista, sin ser un instrumento en manos de la clase dominante. El Estado es una *forma política particularizada* (Hirsch, 2017), *diferente* de la *forma económica* de la relación capitalista, pero *idéntica* a ella como expresión de una única realidad de subordinación del trabajo al capital. Esta afirmación dota de distintos significados al hecho estatal:

- (1) Es un *momento* de la reproducción social (Clarke, 1991), ligado a ella por su estructura y sus funciones. En la sociedad capitalista, las personas se individualizan como propietarios en competencia, se enfrentan como clases antagonistas y se agrupan e identifican frente a distintas opresiones –el patriarcado, el racismo, el nacionalismo–. Así como el valor exterioriza y objetiva el carácter social del trabajo (Rubin, 1974), el Estado es la mediación política que proporciona (algún tipo de) unidad a una sociedad en la que los asuntos comunes no pueden resolverse mediante acuerdos conscientes y directos entre sus miembros (Hirsch y Kannankulam, 2011);
- (2) Es una *objetivación* enfrentada a la sociedad, que sanciona y a la vez estructura principios que moldean representaciones y comportamientos de los individuos;
- (3) Es un *proceso* (Ollman, 2003) mediado por las acciones de los sujetos en sus relaciones contradictorias de explotación y de competencia, por lo tanto, un proceso no funcional sino inestable e incierto.

Como *momento*, la forma política está inscripta en una *reproducción anárquica, espoleada por crisis y propensa a periódicas reestructuraciones* (Hirsch, 2017; Mattick, 2013), que se explica por la separación de las condiciones particulares y generales de la producción, así como por las compulsiones de la acumulación y la proliferación de todo tipo de conflictos. Como media-

ción necesaria para preservar la cohesión de la sociedad capitalista (Poulantzas, 2001), la intervención estatal se encuentra sometida a una contradicción fundamental. Por un lado, asume la *forma* de un poder público exterior, que enfrenta a sujetos jurídicamente idénticos y libres en tanto propietarios de mercancías y súbditos (Hirsch, 2017; Piva, 2012). Pero, por el otro, su *contenido* tiende a la organización de la dominación de clase, entendida simultáneamente como: (a) la superación de las respuestas anárquicas, descoordinadas y “desarmadas” de los capitales al desafío obrero (Piva, 2012); (b) la articulación de un dominio integral del capital sobre la sociedad (Negri, 1992; Wirth, 2017). La supervivencia del Estado capitalista depende de la reconciliación dinámica de esta doble determinación: debe sostener su particularización para recomponer a la sociedad como un todo, allende sus infinitos intereses particulares, aunque él mismo se encuentra enraizado en el modo en que esa sociedad organiza el trabajo social y se reproduce materialmente. En regímenes democráticos, esta dualidad del poder político se expresa en un compromiso objetivo con la acumulación de capital y aquellos intereses que constituyen a los capitales en tanto clase, pero que se encuentra mediado, a su vez, por procesos políticos que reafirman la lealtad de masas al Estado, legitiman la dominación y contribuyen a negar sistemáticamente su naturaleza clasista (Habermas, 1999; O’Connor, 1974; Offe, 1984). Las funciones de acumulación y legitimación atraviesan al Estado y al conjunto de sus políticas, en el marco de tendencias a la crisis que tornan objetiva la emergencia de una contradicción entre ambas.

Como *objetivación*, la forma política se condensa institucionalmente en un aparato de dominación abstracta e impersonal, en el que reverbera la misma abstracción e impersonalidad del mercado, y cuyo medio específico es el ejercicio del monopolio de la violencia legítima (Weber, 2008). Sin embargo, la conexión entre el establecimiento de relaciones capitalistas de explotación y la formación del Estado moderno no es causal sino histórica, lo cual implica que *forma política* y *configuración institucional* no son términos idénticos y no pueden derivarse uno del otro, sino que mantienen una relación de mutua correspondencia y contradicción (Hirsch y Kannankulam, 2011). Como aparato concentrado de coerción y hallándose sustraído de los imperativos directos de la competencia, el Estado *puede* reunir los medios necesarios para reorganizar sistemáticamente el proceso capitalista de reproducción social. Ahora bien, su propia materialidad es, asimismo, el *locus* en el que campea el personal estatal, categoría social que encarna aquella naturaleza de la dominación, pero que también desarrolla intereses específicos y no siempre convergentes con las exigencias de la acumulación (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022b; Hirsch, 2017; Piva, 2012).

Como *proceso*, la forma política está constituida y se desenvuelve precariamente a través de una dinámica contenciosa. Ello transforma al Estado en un hecho no monolítico sino abierto, cualidad que es al mismo tiempo límite

y condición de posibilidad de sus intervenciones. El aparato estatal es una realidad caótica que se organiza y desorganiza periódicamente, tanto en términos horizontales como verticales (Oszlak, 1977). El carácter anárquico y conflictivo que estructura lo social en el capitalismo es absorbido por su materialidad, impregnándose como cristalizaciones institucionales y funcionales (Poulantzas, 2005) que se disgregan en una red heterogénea de agencias. Esto obstaculiza el desenvolvimiento de intervenciones unitarias y coherentes. Pero, a su vez, proporciona la plasticidad necesaria para sostener relaciones complejas con distintas clases y grupos sociales, a partir de las cuales obtener información y adoptar decisiones. En última instancia, el arbitraje de la reproducción de las clases en su mutua y desigual relación solo es capaz de realizarse política y materialmente a través de procesos de lucha (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022b; Hirsch, 2017; Wirth, 2017).

Sinteticemos lo dicho hasta aquí. La determinación más profunda de la intervención estatal no se explica por exigencias “externas”, sino que proviene del propio Estado: debe organizar la dominación de clase evitando chocar con las necesidades y límites de la producción capitalista, porque de ello depende su propia vertebración como aparato (ver Offe, 1984, p. 104). Dicha organización supone la sincronía –siempre incierta y precaria– entre los modos específicamente políticos (dominación/legitimación) y económicos (acumulación) que median históricamente la subordinación del trabajo. En este momento es decisiva la racionalidad intrínseca y el liderazgo que desempeña el personal político como articulador de “modos de dominación” y “proyectos de Estado” (Hirsch, 2005; Jessop, 2015). Estas cristalizaciones estabilizan y restañan el campo de fuerzas abierto en las crisis, median la conservación de ese aparato material y proporcionan una lógica para su funcionamiento cotidiano.

La política pública encuentra allí su “paradigma” (Hall, 1993), orientación general a partir de la cual enfrentar los desafíos planteados por la reproducción capitalista. Pero el desenvolvimiento anárquico de esta reproducción la confronta con una multitud de requerimientos –muchas veces opuestos entre sí–, problemas y conflictos² que obligan a recalibrar cotidianamente sus objetivos, recursos y resultados esperados:

- (1) El Estado no puede violar *ordinariamente* la separación entre economía y política sin por ello poner fin a la relación de capital, pues la relación de explotación descansa sobre un vínculo “desarmado” (Piva, 2012);
- (2) Tampoco existe un “interés capitalista colectivo” discernible, sino demandas y necesidades en pugna y en muchos sentidos irreconcilia-

2- No podemos desarrollarlo aquí (ver Pérez Roig, 2020), pero esto también es así en el caso de aquellas políticas en las que el Estado desempeña una función social “objetiva”, como la garantía del abastecimiento energético en tanto prerequisite material de la acumulación.

bles. Pero en caso de que tal interés fuese distinguible, las intervenciones “correctoras” aún deberían probar su factibilidad, tanto política como material (Wirth, 2017);

(3) La autonomización y consecución de intereses particulares por parte del funcionariado, así como la apertura a la influencia de distintas clases y grupos sociales –especialmente en las crisis–, pueden empujar a la actividad estatal a chocar contra las necesidades y límites de la acumulación (Offe, 1977).

Así pues, aun en condiciones de relativa estabilidad, la relación entre política pública y reproducción capitalista siempre es problemática. El verdadero desafío para el Estado no es implementar regulaciones y planes que “funcionen” –ilusión condenada al fracaso de antemano–, sino arbitrar aquellas medidas que, entre las fronteras de la adecuación cabal y la completa inadecuación, sean eficaces para *gestionar* los conflictos propios de una sociedad atravesada por contradicciones de clase y una multiplicidad de otras opresiones (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022b; Wirth, 2017). Prevalece, entonces, un procedimiento de “averiguación constante” (Heinrich, 2008) y reacciones *ex post* al desarrollo de la acumulación (Holloway y Picciotto, 2017), en virtud de los cuales el proceso de la política pública adopta la forma de la prueba y el error (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022b; Holloway, 1993; Wirth, 2017).

2. La política hidrocarburífera de la alianza Cambiemos

El triunfo de Mauricio Macri en las elecciones de 2015 y sus primeros pasos al frente del Poder Ejecutivo estuvieron signados, entre otros aspectos, por el nombramiento de un importante número de directores ejecutivos en las posiciones jerárquicas de la administración pública (Canelo y Castellani, 2017a, 2017b; CIFRA y FLACSO, 2016). El Ministerio de Energía y Minería (MinEM), creado con el propósito de priorizar la planificación, desarrollo e implementación de las políticas en la materia, se destacó por la elevada participación de funcionarios procedentes de manera directa de la alta gerencia y con una trayectoria laboral “privada pura” (Canelo y Castellani, 2017a, 2017b), así como por la rauda implementación de un programa desregulador.³ La complejidad de este fenómeno y sus distintos significados sociales invitan a pensar más allá de la imagen de un gobierno “conducido” o “colonizado” por los “sectores dominantes” (Canelo y Castellani, 2017a, 2017b; CIFRA y FLACSO, 2016). En primer término, debe señalarse que la participación de CEOs en el área económica era un “rasgo frecuente de los gabinetes argentinos durante los

3- A los pocos días de la asunción de Macri, el Decreto 272/15 desarticuló buena parte de las agencias e instrumentos de intervención formados en el marco de la Ley “de Soberanía Hidrocarburífera” 26.741/12 (ver Sabbatella y Burgos, 2017).

años recientes” (Canelo y Castellani, 2017⁴, p. 32). Para el PRO, *primus inter pares* de la alianza Cambiemos, la victoria en las elecciones presidenciales planteó el problema de la escasa disponibilidad de cuadros para ocupar los principales puestos en la administración pública (Bonnet, 2016). Esta necesidad reforzó el reclutamiento desde el medio corporativo, ámbito que había nutrido el *core* partidario junto con la militancia oenegeísta y la dirigencia política desgajada de los agrupamientos tradicionales en crisis (Vommaro, 2016). Como “partido de lo nuevo”, el PRO tomaba de aquellos dos primeros “mundos sociales de pertenencia” un *ethos* que legitimaba sus políticas por eficaces y transparentes (Vommaro y Morresi, 2016). Tal incorporación de dirigentes rara vez alcanzaba a personas completamente ajenas a algún tipo de participación política previa. Este señalamiento resulta relevante en el caso del nuevo ministro de Energía y Minería. Desde su posición como CEO de Shell, Juan José Aranguren había cumplido un rol público como representante de las demandas del sector hidrocarburífero y ese desempeño lo había constituido en una figura del arco opositor al anterior gobierno (Sabbatella y Burgos, 2017).

En segundo término, lo más importante es que no puede deducirse de ello una disolución de las diferencias cualitativas que separan las relaciones estatales de dominación de las relaciones privadas de explotación. Constreñido por las determinaciones de la *forma-estado*, el funcionario no puede desentenderse del proceso de acumulación de capital *qua* proceso global de reproducción surcado por relaciones de poder entre clases y grupos sociales. Su formación profesional-ideológica, así como sus vínculos interpersonales, deben avenirse a la inestabilidad de tales límites (Bonnet, 2016). Comencemos por señalar cuáles eran estas constricciones y de qué modo se traducían en disyuntivas para la política hidrocarburífera. Luego, veamos de qué manera se expresaron como sucesión de ensayos y errores que afectaron a distintas medidas.

2.1. Objetivos y encrucijadas de la política hidrocarburífera

Los objetivos de la política hidrocarburífera encuentran su determinación más profunda en la configuración global de la dominación. Hacia fines de 2015, la postconvertibilidad⁴ mostraba múltiples signos de agotamiento (Piva, 2018; Wainer, 2018; López y Barrera Insua, 2020). En esta pérdida de vitalidad se expresaba un entrelazamiento de factores de distinta índole. La crisis mundial de 2008 había abierto una fase global de crecimiento débil, deterioro de los precios de las *commodities* y presiones por la reestructura-

4- Empleamos el término para referirnos a una etapa de la relación entre acumulación y dominación (ver Grigera y Eskenazi, 2013, pp. 167-168) que es posterior a la convertibilidad y que, en sus diferentes fases, estuvo atravesada por la tendencia a una asincronía entre economía y política (ver Piva, 2018).

ción (Cantamutto *et al.*, 2019; Piva, 2020; Wainer, 2018). Los desequilibrios macroeconómicos propagaban esta coacción “externa” sobre el espacio nacional, pero ello era insuficiente frente a la capacidad obrera y popular de rechazo al ajuste. La salida del estancamiento imponía la reconfiguración del entorno social a las nuevas exigencias de la acumulación. Para Cambiemos, la resolución de este desafío descansaba en la ejecución de un amplio y profundo disciplinamiento de la sociedad en su conjunto (Piva, 2017).

Como aspecto de este objetivo general, la política energética debía alinear al sector hidrocarburífero con la unificación del tipo de cambio, el ajuste fiscal y la liberalización de los flujos comerciales y financieros (Cantamutto y López, 2018; Wainer, 2019). Esto colocaba al MinEM frente a presiones contradictorias. El disciplinamiento a través de la restricción monetaria y la apertura comercial debía encontrar apoyatura en la reducción del déficit fiscal. Déficit al cual contribuía, de modo determinante, la implementación de distintos subsidios a la producción y el consumo de energía (Manzanelli y Basualdo, 2016).⁵ Desde la óptica del Ministerio, el contexto de bajas cotizaciones mundiales del petróleo y sus derivados abría una ventana de oportunidad. La apertura de las importaciones y la convergencia de los precios locales con los internacionales podían someter a la producción doméstica a un proceso de reestructuración que la volviera menos dependiente de los estímulos fiscales a la obtención de HNC.⁶ Ese contexto global atenuaría el desequilibrio macroeconómico provocado por una eventual retracción de la oferta interna y el incremento de las importaciones, así como el impacto sobre los combustibles y las tarifas.

Sin embargo, este proceso de disciplinamiento podía chocar con límites de distinta naturaleza y alcance. En primer término, la contracción de esa oferta implicaba la posibilidad de un agravamiento de los desequilibrios del balance de pagos (Piva, 2018; Cantamutto *et al.*, 2019). Por un lado, porque la depresión de los precios mundiales obedecía a una guerra comercial que infundía volatilidad en el mercado (Pérez Roig, 2024). Por el otro, debido a que un exitoso relanzamiento de la postconvertibilidad supondría un veloz incremento del consumo energético y las importaciones. El problema crónico de la restricción externa empujaba (Manzanelli y Basualdo, 2016; Piva, 2018; Wainer, 2018), en sentido opuesto, a buscar el autoabastecimiento de hidrocarburos y la obtención de saldos exportables. Pero para ello debían generarse condiciones de acumulación en el sector conformes a la desafian-

5- Según datos de Secretaría de Energía de la Nación, estas erogaciones venían incrementándose progresivamente desde 2004 –cuando representaron un 0,5% del PIB– y dieron un salto abrupto del 2,1% al 3,5% del PIB entre 2012 y 2014.

6- Como parte de este proceso, luego de una pertinaz ofensiva de las cámaras empresariales, en enero de 2017 fueron modificados los convenios colectivos de trabajo del personal que cumplía tareas en la explotación no convencional (ver Landriscini, 2019).

te geología nacional y las estrategias internacionalizadas de competencia de los capitales (Pérez Roig, 2021).

En segundo término, el macrismo debía legitimar el ajuste en esta y otras áreas sumido en una situación de debilidad político-institucional. No podía subestimar la construcción de apoyos a nivel federal (Bonnet, 2016), pero la probable caída de la inversión determinaría una retracción de los ingresos corrientes y del mercado de trabajo de las provincias petroleras.⁷ Las condiciones tampoco le permitían presuponer la aceptación popular pasiva de los incrementos de los combustibles y las tarifas, sobre todo si estos se entrelazaban con los efectos inflacionarios de la unificación del tipo de cambio (Wainer, 2019).

En suma, la resolución de la crisis fiscal podía ser vector de una subsunción más rigurosa del conjunto de la sociedad a los imperativos del mercado. Pero ello transformaba a la intervención del MinEM en un momento específico del proceso más amplio de reconfiguración del campo de fuerzas sociales, objetivo que Cambiemos había contraído como tarea histórica. Esta situación obligaría a la conducción de la cartera energética –así como al resto de los CEOs del gabinete– a enfrentar problemas cuya sola concepción suponía un distanciamiento de su ámbito de procedencia y de los intereses particulares ligados a él (Piva, 2017).

2.2. Ensayos y errores

2.2.1. Shock tarifario y resistencia popular

Durante 2016, el MinEM se embarcó en una agresiva política de reducción de subsidios. Su marco fue el diagnóstico de una grave crisis energética provocada por el anterior gobierno que afectaba a los distintos segmentos del sector (Sabbatella y Burgos, 2017). A fines de enero, se dispuso un ajuste del valor agregado de distribución y un incremento de los cuadros tarifarios para los usuarios de energía eléctrica de Edenor y Edesur.⁸ En abril, comenzó un aumento de las tarifas de gas a nivel nacional⁹, que fue acompañado por mayores precios del fluido destinado a la generación eléctrica¹⁰ y el suministro de GNC¹¹. De esta manera, los incrementos alcanzaron a todos los segmentos regulados, alrededor del 73% de la demanda de gas (Arceo, 2018; López Crespo, 2022).

7- Aunque no serán abordadas por límites de espacio, en este punto debemos mencionar las tensiones que atravesaron a la política de precios internos del crudo. Su desenvolvimiento también estuvo mediado por una trama de ensayos y errores como los que mostraremos a continuación.

8- Resolución 1/2016 del ENRE; Resolución 7/2016 del MinEM.

9- Resoluciones 28/2016 y 31/2016 del MinEM.

10- Resolución 41/2016 del MinEM.

11- Resolución 34/2016 del MinEM.

El aumento del precio en el Punto de Ingreso al Sistema (PIST) buscaba reducir las erogaciones hechas en calidad de estímulo a la oferta a través de los planes Gas I y II, así como aquellas destinadas a subsidiar el consumo del gas proveniente del exterior. En lo inmediato, el incentivo para el productor no sería económico, sino financiero. Las inversiones de los capitales petroleros no percibirían un mejor precio que el ya fijado por aquellos planes, pero una mayor parte de sus ingresos provendría directamente de la demanda, en lugar de cobrarlo del Estado en plazos que iban de 90 a 180 días (Arceo, 2018; López Crespo, 2022). Por otro lado, también se pretendía recomponer los ingresos de los segmentos de distribución y transporte, afectados por la eliminación de los subsidios contemplados en la Resolución 263/15 de Secretaría de Energía.

La intención del MinEM era descargar esos ajustes sobre lo abonado por la demanda. En ese momento, se proyectó oficialmente un monto de reducción de subsidios de US\$ 4.000 millones en relación a 2015 (Ministerio de Energía y Minería, 1 de abril de 2016). La urgencia con la que pretendía llevar a cabo el recorte condujo al Gobierno a desestimar la convocatoria a audiencias públicas, pese a que se encontraba obligado por la normativa vigente y se trataba de un paso no vinculante. El procedimiento hubiese demorado varios meses la entrada en rigor de la medida.

El incremento inicial de la factura media alcanzaba el 200% para los usuarios residenciales y el 700% para los no residenciales (Arceo, 2018; Sabbatella y Burgos, 2017). Los aumentos eran mayores en el Departamento de Malargüe, la Puna y la Patagonia, regiones donde distintas medidas judiciales habían bloqueado la implementación de los cuadros tarifarios definidos en 2014. Sin embargo, se mantuvo el régimen de "Tarifa Social" y se ampliaron sus criterios de elegibilidad. También se estableció un esquema de compensación para aquellos usuarios que registraran un ahorro igual o superior al 15% del consumo del mismo período del año anterior. Frente a las primeras reacciones, Aranguren sostuvo que *"más allá de que a mucha gente le [hubiera] parecido un shock, esto [había] sido una implementación gradualista. Nosotros todavía no estamos recuperando el costo de producir [...] gas y petróleo en la Argentina"* (La Nación, 2 de abril de 2016).

En el marco de una contracción de la economía y la caída del poder adquisitivo ocasionada por la unificación del tipo de cambio, la magnitud de los aumentos catalizó un amplio movimiento de oposición al *tarifazo* a nivel nacional. En la Patagonia, la protesta de ciudadanos autoconvocados y empresarios ligados a la actividad turística puso a distintas autoridades municipales y provinciales a la cabeza del rechazo (Wyczykier, 2018). Sucesivos fallos de la justicia federal y local suspendieron los aumentos, a partir de objetar la no realización de audiencias públicas, así como su carácter "arbitrario y desmedido" (La Nación, 23 de mayo de 2016). Esta presión forzó al Gobierno a un primer retroceso. En mayo, el MinEM comunicó que, con financiamiento

del Estado nacional, pequeños comercios, pymes y entes oficiales de todo el país abonarían en cuotas el 50% de lo correspondiente al invierno de 2016, durante los períodos de menor consumo de 2016, 2017 y 2018. Pocos días después trascendió que, en una reunión con el intendente del partido de San Martín, Aranguren había explicado que las subas de tarifas obedecían a *"una planilla de Excel que debía cumplir"* (Ámbito Financiero, 26 de mayo de 2016). En junio, la Resolución 99/16 del MinEM estableció topes en el monto final facturado por metro cúbico de gas. Lo abonado por los usuarios residenciales no debería superar un 400% de incremento, mientras que los pequeños comercios, establecimientos de salud y educación, y pymes, no afrontarían subas mayores al 500%.

Lejos de descomprimir, los límites fueron considerados *"una burla"* por buena parte de la opinión pública (*Página/12*, 7 de junio de 2016) y dieron mayor impulso al conflicto. A partir de junio, proliferaron las protestas en todo el país, bajo la modalidad de movilizaciones, concentraciones, *ruidazos* y *franzadazos*. También se multiplicaron los recursos de amparo y las medidas cautelares dispuestas por juzgados de diversa competencia, ante lo cual el Gobierno decidió ejercer una fuerte presión sobre la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) para que se expidiera sobre la constitucionalidad de las decisiones adoptadas. En esta dinámica cobraron protagonismo las multisectoriales integradas por sindicatos, cooperativas, asociaciones civiles, asambleas ciudadanas, organizaciones políticas, comerciantes y pequeños empresarios (Cantamutto y López, 2018; Wyczykier, 2018). A fines de mes, Aranguren compareció ante un plenario de las comisiones de Minería, Energía y Combustibles y de Derechos y Garantías del Senado de la Nación. Con el telón de fondo del conflicto abierto a nivel nacional, el ministro recibió cuestionamientos acerca del rumbo y el modo de implementación de las políticas. Frente a ello, admitió que estaban *"aprendiendo sobre la marcha"* (*Página/12*, 23 de junio de 2016).

El 7 de julio, la Sala II de la Cámara Federal de La Plata frenó el aumento tarifario a nivel nacional. El fallo consideró procedentes los recursos presentados por las asociaciones civiles Consumidores Argentinos y el Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad, que habían impugnado la implementación del ajuste de tarifas sin la previa realización de audiencias públicas (*Página/12*, 8 de julio de 2016). El Gobierno apeló la medida mediante un recurso extraordinario para que el caso llegara rápidamente a la CSJN (Ámbito Financiero, 12 de julio de 2016) y realizó nuevas modificaciones al esquema de tarifas. La Resolución 129/16 del MinEM estableció que los topes dispuestos el mes anterior regirían para el total de la factura, con independencia del consumo. La decisión anterior había pasado por alto el récord de frío registrado en el otoño y el significativo incremento del consumo de gas respecto del año anterior, motivo por el cual muchos usuarios habían sido penalizados con aumentos muy superiores al 400% y

500%. Se estimó que esta modificación elevaría el subsidio del Estado del 20% al 30% de la factura (*Página/12*, 12 de julio de 2016). Asimismo, se amplió el régimen de factura social para incorporar a 300 mil usuarios más. En rueda de prensa, Aranguren describió al nuevo parche como *“una mezcla entre lo técnicamente deseable y lo políticamente posible”* (*Página/12*, 13 de julio de 2016).

La impugnación popular al *tarifazo* obligó a distintos integrantes del Ejecutivo a admitir oficialmente la comisión de errores en la instrumentación del esquema. Al interior de la coalición de gobierno, la situación puso en entredicho la continuidad del ministro. Pero Macri optó por sostenerlo, defendiéndolo tanto en privado –*“él se come las puteadas que me tendrían que venir a mí y a ustedes”* (*La Nación*, 15 de julio de 2016)–, como en público –*“Aranguren está aprendiendo lo que es la política”* (*La Nación*, 22 de julio de 2016). A mediados de agosto, la CSJN resolvió por unanimidad el cumplimiento obligatorio de la audiencia pública previa y la nulidad de los aumentos a los usuarios residenciales, cuyas tarifas debían retrotraerse a los valores vigentes con anterioridad a las resoluciones del MinEM (Centro de Información Judicial, 18 de agosto de 2016).

Dicha audiencia tuvo lugar en septiembre. Aranguren presentó un nuevo sendero de precios para el gas en boca de pozo, con aumentos semestrales entre octubre de 2016 y octubre de 2019.¹² El esquema perseguía dos objetivos: otorgar “señales claras” y garantizar la viabilidad de los proyectos de explotación no convencional, y reducir a 0% los subsidios hacia octubre de 2019. Aunque el aumento inicial era un 27% menor –con lo cual, la reducción planteada en abril de 2016 se lograría recién en abril de 2018–, la dolarización del gas en el PIST y el valor final a alcanzar (US\$ 6,8/MMBTU) se mantuvieron. El sendero originó una dinámica de aumentos tarifarios¹³ superiores a la inflación y muy por encima de la evolución de los salarios reales que socavó progresivamente la legitimidad del Gobierno.

El desencadenamiento de la crisis tras las acciones callejeras de diciembre de 2017, el cierre del financiamiento externo y la depreciación del peso a partir de enero de 2018, tornaron políticamente inviable ese rumbo. En mayo, el Gobierno anunció la firma de un acuerdo *stand by* con el FMI por un préstamo total de US\$ 50.000 millones. A cambio de este salvataje, se comprometió a profundizar y acelerar el ajuste fiscal, lo cual incluía la reducción de subsidios a la energía. Al mes siguiente, Macri vetó una ley de Emergencia Tarifaria que retrotraía los aumentos de gas –así como los de electricidad y agua– a noviembre de 2017 y prohibía su actualización por encima del índice de variación salarial hasta 2019 (*Página/12*, 31 de mayo de 2018).¹⁴ El presi-

12- Plasmado en octubre en la Resolución 212-E/2016 del MinEM.

13- Al precio del gas se le adicionaron sucesivos aumentos de los componentes de transporte y distribución.

dente también desplazó a Aranguren –cara visible de los tarifazos– y redujo el área de influencia del MinEM, con el traslado de la cartera de Minería a la órbita del Ministerio de Producción.

En julio, Javier Iguacel, nuevo ministro de Energía, ratificó el mantenimiento de “las reglas del juego” en materia de dolarización e incrementos de lo abonado por la demanda en concepto de precio del gas. En octubre, la Resolución 20/18 habilitó a las distribuidoras a exigir a los usuarios un cargo extra en concepto de compensación de pérdidas o caída de rentabilidad por los efectos de la devaluación de abril-septiembre. Sin embargo, el impacto negativo en la opinión pública y la posibilidad de que la oposición derogara la medida, hicieron que, a los pocos días, el Gobierno dejara sin efecto la resolución y decidiera afrontar las diferencias originadas con recursos del Tesoro (Ministerio de Economía de la Nación, 10 de octubre de 2018), alrededor de \$20.000 millones, que serían abonados sin intereses a partir de octubre de 2019.

Esta nueva contramarcha se produjo en el marco de una importante reestructuración del organigrama y del personal de la administración pública. En septiembre, Macri redujo a la mitad la cantidad de ministerios, que pasaron de veinte a diez.¹⁵ La cartera de Energía fue finalmente degradada a una Secretaría dependiente del Ministerio de Economía. A fines de diciembre, y tras solo seis meses al frente del área, Iguacel renunció a su cargo y fue reemplazado por Gustavo Lopetegui, ex vicejefe de Gabinete. El día previo a esta decisión había anunciado nuevos aumentos de tarifas de electricidad y gas, muy por encima de la inflación proyectada para el año siguiente (*Clarín*, 28 de diciembre de 2018).

El último episodio de este proceso tuvo lugar a mediados de abril de 2019. Un día después de conocerse el índice de inflación de marzo, que alcanzó el 4,7%, el Gobierno instrumentó un amplio paquete de medidas de corto plazo (*La Nación*, 17 de abril de 2019). Los anuncios incluyeron un acuerdo de precios por 60 productos de la canasta básica y el otorgamiento de más poder de policía a la Secretaría de Comercio Interior; una nueva ronda de créditos blandos para jubilados y beneficiarios de planes sociales; y la garantía de abastecimiento de cortes populares de carne. En materia tarifaria, se dispuso que no habría más aumentos de electricidad, gas y transporte por el resto del año.¹⁶

14- La decisión era fuertemente rechazada por la opinión pública (*El Cronista*, 29 de mayo de 2018) y empeoró la valoración negativa sobre el tema que se arrastraba desde 2016 (*Clarín*, 18 de julio de 2016).

15- Decreto 801/18.

16- El tema era una de las principales preocupaciones de la ciudadanía y continuó siéndolo en los meses siguientes (*Ámbito Financiero*, 8 de marzo de 2019; *Clarín*, 14 de julio de 2019).

2.2.2. Conflictos con capitales petroleros

En marzo de 2017, el MinEM implementó un nuevo programa de estímulo para las inversiones y la extracción de gas proveniente de reservorios no convencionales. Entre los considerandos que fundamentaban la medida, se encontraba el “logro del autoabastecimiento de hidrocarburos en el corto, mediano y largo plazo”, establecido por el artículo 3° de la Ley 26.741/12. Con el propósito de “precisar un horizonte de precios previsibles”, la Resolución 46-E/17 (R46) estableció un valor mínimo a remunerar por esa producción entre 2018-2021¹⁷, al que se le restaría el “precio efectivo” consistente en el precio medio de todas las ventas de gas natural de la empresa beneficiada en el mercado interno. Podrían adherir al programa las titulares de concesiones de explotación de la Cuenca Neuquina¹⁸ que presentaran un plan de inversión específico, que debía contar con la aprobación de la Autoridad de Aplicación Provincial y la conformidad del MinEM. Como la voluntad del Ejecutivo era “acelerar el paso de la etapa piloto a la etapa de desarrollo” de esas concesiones, el estímulo contenía un claro sesgo en favor de los nuevos proyectos de inversión¹⁹. Esto perjudicó a YPF, que adhirió los proyectos La Ribera I y II y Estación Fernández Oro, pero tenía el grueso de su inversión concentrada desde 2013 en los campos El Orejano y Loma Campana, mientras que benefició a CGC (Corporación América) y, fundamentalmente, a Tecpetrol (Techint). Entre 2018-2019, sobre un total de \$ 30.000 millones, la petrolera controlada por el Estado recibió el 9% de los pagos en concepto de la R46, en tanto las últimas dos compañías percibieron el 21% y el 55%, respectivamente.²⁰

En el marco del programa, Tecpetrol emprendió la explotación masiva de Fortín de Piedra. Durante la primera fase de desarrollo del área, la petrolera estimaba invertir US\$ 2.300 millones, con la perforación de 150 pozos y una meta de producción de 8,5 millones de m³/d.²¹ En noviembre, el MinEM aceptó la adhesión del proyecto. Entre 2018-2019, Tecpetrol lideró el segundo ciclo masivo de inversión en HNC, luego del encabezado por YPF-Chevron

17- Se fijó un sendero decreciente –US\$ 7,5 MMBTU (2018), US\$ 7 MMBTU (2019), US\$ 6,5 MMBTU (2020) y US\$ 6 MMBTU (2021)– con la expectativa de una convergencia con los precios internos.

18- Luego, la Resolución 447/17 del MinEM amplió los beneficios a la producción proveniente de la Cuenca Austral.

19- Los beneficios serían por la totalidad de la producción para aquellas concesiones que tuvieran una Producción Inicial menor a los 500 mil m³/d en el período julio 2016-junio-2017, mientras que sólo alcanzarían la oferta incremental de las que hubiesen equipado o superado dicha producción.

20- Cálculo propio basado en datos del Ministerio de Economía de la Nación.

21- Tecpetrol, Estados financieros consolidados al 31 de diciembre de 2017, p. 3.

entre 2013-2015. La producción creció vertiginosamente y, con el correr de 2018, superó el doble de lo estimado inicialmente. Así, en aquel bienio, Fortín de Piedra pasó de una extracción marginal a concentrar el 42% de la obtención de *shale gas*. Esto la convirtió en la segunda área en importancia, con una participación del 10% sobre el total de la producción gasífera del país, y posicionó a Tecpetrol como la tercera operadora del rubro, por detrás de YPF y Total Austral.²²

Las condiciones del programa, el perjuicio ocasionado a YPF, así como la magnitud y la concentración de los beneficios en la subsidiaria de Techint, alimentaron la percepción de un “gobierno de CEOs”. Sin embargo, la R46 chocó rápidamente con dos límites. El primero estuvo dado por la falta de infraestructura física para evacuar la creciente producción gasífera de Vaca Muerta, déficit que comenzaría a resolverse recién hacia el final del gobierno de Alberto Fernández. El segundo fue el desencadenamiento de la crisis. La recesión económica puso un freno a la demanda; pero, en lugar de acotar la extracción, Tecpetrol, que contaba con un precio asegurado de US\$ 7,5 MMB-TU, continuó incrementando su producción y desplazando a otras competidoras. Al caer el precio efectivo por el exceso de oferta, la porción subsidiada por el Tesoro creció sin control. Las condicionalidades del acuerdo *stand by* suscrito con el FMI tornaron económicamente inviable este beneficio.

A fines de enero de 2019, y tras evaluar desde agosto distintas alternativas, el Gobierno comunicó dos decisiones. Por un lado, que no se aceptarían nuevos proyectos dentro del programa. Entre las perjudicadas por esta determinación se encontró Pampa Energía, empresa que contaba con tres planes de inversión aprobados por la Autoridad de Aplicación Provincial y cuyo presidente, Marcelo Mindlin, era un aliado del oficialismo (*Letra P*, 31 de enero de 2019).²³ Por el otro, en lugar de readecuar el funcionamiento del estímulo con una nueva resolución –que hubiese habilitado reclamos ante el CIADI, como advirtieron a los funcionarios representantes de ExxonMobil y Shell (*El Cronista*, 30 de enero de 2019; *EconoJournal*, 31 de enero de 2019)–, se buscaría cumplir con la meta fiscal reconociendo beneficios por el volumen de gas estimado en la presentación de los proyectos y no por toda la producción. En los hechos, esta decisión perjudicó casi exclusivamente a Tecpetrol, cuyos subsidios se reducirían a la mitad no solo hacia adelante, sino también como consecuencia de un recálculo de lo liquidado para el período agosto-octubre de 2018, cuando las compensaciones correspondientes a abril-julio sí habían contemplado la totalidad de la producción inyectada.

En mayo, Tecpetrol presentó una demanda ante la Justicia en la que solicitó

22- Cálculo propio basado en datos de Secretaría de Energía de la Nación. Para un análisis pormenorizado, consultar Sabbatella y Nunes Chas (2020).

23- Finalmente, de 20 proyectos presentados, sólo 8 obtendrían el visto bueno del Mi-
nEM o Secretaría de Energía de la Nación (Sabbatella y Nunes Chas, 2020).

la nulidad de lo actuado y exigió el reconocimiento de los montos no percibidos por motivo de la decisión estatal (*EconoJournal*, 13 de mayo de 2019).²⁴ A pocos días de las elecciones generales de octubre, la Secretaría de Energía, a través del área Legal y Técnica, contestó judicialmente en duros términos. La presentación acusó a Tecpetrol por su “conducta oportunista y violatoria de la obligación de presentar información exacta y veraz ante las autoridades” (*elDiario.Ar*, 19 de junio de 2022). El argumento de la Secretaría era que la petrolera había subestimado deliberadamente sus objetivos de producción, lo cual redundaba en un menor monto total de subsidios estatales, para ser más fácilmente aceptada en el programa. En este sentido, era “inadmisibles” que, en lugar de percibir US\$ 640 millones a lo largo de cuatro años, según se desprendía del proyecto original, aspirase a recibir US\$ 1.300 millones, cuando su inversión había sido de US\$ 1.700 millones y además obtendría beneficios de al menos US\$ 1.800 millones por la porción no subsidiada del gas comercializado (*elDiario.Ar*, 19 de junio de 2022). La resolución del conflicto sería responsabilidad del siguiente gobierno.

Por otra parte, la “consolidación fiscal” exigida por el FMI no solo implicó ajustes del gasto público, sino también la reintroducción de impuestos para incrementar la recaudación. Dentro de su primer año de gobierno, Macri había suprimido los derechos de exportación de una gran cantidad de productos y había establecido un mecanismo de disminución mensual de las retenciones para el complejo sojero. En el caso del petróleo, la alícuota ya había quedado reducida a un simbólico 1%, como resultado de las modificaciones en el esquema durante el último año y medio del Frente para la Victoria y la caída de los precios internacionales. Sin embargo, en septiembre de 2018, el Decreto 793/18 reinstaló un derecho de exportación del 12% para las producciones primarias, entre las que se encontraban las de crudo. Aunque se fijó un tope de \$ 4 por cada dólar exportado –lo cual, en los hechos, reducía aquella alícuota al 10,5%–, la medida generó roces con los capitales del sector.

Durante el último trimestre de 2018, el precio internacional del crudo experimentó una nueva caída. En este marco, las retenciones dejaban varios proyectos de explotación petrolífera en Vaca Muerta al límite de su factibilidad económica. La decisión iba a contramano, además, de la estrategia trazada por Secretaría de Energía. Tras el incremento de la inversión en *shale gas* estimulado por la R46 a lo largo de 2018, el Ejecutivo esperaba que, en 2019, los planes de negocios de las compañías avanzaran sobre la ventana de petróleo. Sin embargo, frente a la incertidumbre en materia de precios y las nuevas regulaciones establecidas, hacia diciembre algunas petroleras ya habían decidido frenar el ingreso de nuevos equipos de perforación (*Econo-*

24- Solo para el período agosto, septiembre y octubre de 2018, la demanda ascendía a US\$ 55 millones, más intereses.

Journal, 13 de diciembre de 2018). La crítica planteada por la industria era que ese nivel de retenciones permitiría recaudar alrededor de US\$ 100 millones anuales, pero al costo de bloquear o demorar inversiones por US\$ 1.000 millones en 2019.

En el último año del gobierno de Macri, la incertidumbre provocada por la crisis, los vaivenes de la política hidrocarburífera y la posibilidad de un retorno del peronismo al poder se reflejaron en el comportamiento de la inversión y la performance de Vaca Muerta. En 2019, la inversión anual en HNC se estancó en US\$ 4.400 millones, luego de sucesivos aumentos del 23,8% entre 2016-2017 y del 23,7% entre 2017-2018.²⁵ La caída o el freno de los desembolsos de varios de los capitales que habían dinamizado al sector (PAE, Total Austral, Tecpetrol, CGC), fue contrarrestada, fundamentalmente, por YPF. La petrolera controlada por el Estado revirtió su tendencia decreciente del trienio 2016-2018 e incrementó la inversión un 29%, alcanzando el 43% del total.²⁶ Otras estadísticas expresan el impacto de la devaluación inmediatamente posterior a la derrota de Cambiemos en las PASO, a la que Macri respondió con la reimposición del control de cambios y el congelamiento de los precios del crudo y los combustibles por noventa días.²⁷ El promedio mensual de equipos en perforación cayó de 71 en 2018 a 64 en 2019.²⁸ La disminución fue especialmente visible en el último cuatrimestre del año, cuando se promediaron 54 equipos mensuales. Lo propio ocurrió con la finalización de pozos horizontales gasíferos. Mientras en 2018 la media fue de 24 pozos completados por trimestre, en 2019 la cifra decreció a 15, con un mínimo de 7 entre octubre-diciembre.²⁹

Lo anterior tuvo consecuencias, en especial, para la producción de *shale gas*, que fue la más afectada por los déficits de infraestructura, el conflicto con Tecpetrol y las vicisitudes del mercado interno. En 2018, la extracción había experimentado un incremento ininterrumpido, que superó el 200% respecto de 2017. En 2019, aunque la producción creció en relación al año anterior, el aumento fue significativamente menor (71%) y se vio interrumpido en el último bimestre, con caídas del 23% en noviembre y del 17% en diciembre, desde el pico logrado en agosto.³⁰ La retracción inversora tuvo impacto, además, sobre el mercado de trabajo. Entre las PASO y noviembre, operadoras y empresas de servicios especiales concretaron 1.500 suspensiones y 600 despidos (*El Cronista*, 27 de noviembre de 2019). Tras el anuncio de un paro de

25- Cálculo propio basado en datos de Secretaría de Energía de la Nación.

26- Ibid.

27- DNU 566/19.

28- Según datos de Baker Hughes.

29- Según datos de Rystad Energy.

30- Cálculo propio basado en datos de Secretaría de Energía de la Nación.

24 horas por parte de los sindicatos de Petróleo y Gas Privado de Río Negro, Neuquén y La Pampa y del Personal Jerárquico y Profesional del Petróleo y Gas Privado de Neuquén y Río Negro, el 27 de noviembre, el Ministerio de Producción y Trabajo dictó la conciliación obligatoria. Así, delegó la resolución del conflicto al gobierno de Alberto Fernández.

3. Conclusiones

En este artículo partimos de la perspectiva ensayo-error para analizar e interpretar distintas políticas de la alianza Cambiemos referidas al sector hidrocarburífero. Argumentamos que dicho enfoque evita el sesgo instrumentalista que dominó las interpretaciones sobre el período. Sucintamente, la forma ensayo-error del proceso de políticas públicas da cuenta de la mediación contradictoria de la reproducción social por parte del Estado, en su exterioridad (formal-objetiva) y enraizamiento (material) en el modo en que el capitalismo estructura las relaciones de explotación. En regímenes democráticos, esto significa que el poder político se encuentra doblemente determinado: su compromiso objetivo con la acumulación de capital debe ser sistemáticamente legitimado por una pluralidad de instituciones y procedimientos alcanzados por algún tipo de participación popular. Las tendencias del sistema a la crisis frecuentemente transforman estas presiones simultáneas en dilemas de difícil resolución para los funcionarios de turno, sin importar sus historias de vida o trayectorias laborales.

A partir de lo anterior, planteamos la encrucijada que se presentaba a la política hidrocarburífera. El agotamiento de la postconvertibilidad y las presiones globales por la reestructuración colocaban a Cambiemos frente a la necesidad de ejecutar un disciplinamiento de la sociedad en su conjunto. Para la cartera de energía, esta orientación general se traducía en una violenta reducción de subsidios, la convergencia de los precios locales con los internacionales y la liberalización del comercio exterior. La amplia incorporación de cuadros provenientes de la alta gerencia expresó la formación de una élite compenetrada con tal objetivo. Afirmar que esto fue consecuencia, antes que causa, de las políticas que debían implementarse, no implica desconocer la influencia que una fracción, grupo o capital individual puede haber ejercido sobre el diseño de una determinada medida. Pero sí supone que tal reclutamiento y la "colusión de intereses" habilitada por él son insustanciales para la explicación de la lógica del movimiento del Estado.

Aquel disciplinamiento debía ejecutarse en un contexto de desequilibrios macroeconómicos y de debilidad política relativa. El gobierno no podía subestimar la gravitación del sector energético en el déficit externo —especialmente si la postconvertibilidad despegaba nuevamente—, ni se encontraba en condiciones de prescindir del apoyo de las provincias petroleras. Ambos factores lo empujaban a acelerar el desarrollo masivo de la dotación doméstica de HNC y a adoptar medidas que protegieran a la industria en una

coyuntura mundial sumamente volátil. Desde una perspectiva más amplia, debía enfrentar una constelación de fuerzas entre clases y grupos sociales que también auguraba dificultades para la convalidación política del ajuste. La mecánica de ensayo-error de la política hidrocarburífera de Cambiemos se desenvolvió dentro de estos límites. Por el lado de la legitimación, los distintos episodios de movilización popular y el impacto de las medidas en la opinión pública forzaron una reconsideración periódica de los objetivos en materia tarifaria. Aunque, hacia el final de su mandato, Macri logró una sustancial reducción de los subsidios a la energía³¹, este fue uno de los principales motivos de la pérdida de popularidad de su administración y de la derrota en las elecciones de 2019. Por el lado de la acumulación, los desequilibrios del capitalismo argentino y las tensiones de la política macroeconómica empujaron al gobierno a enfrentarse con los capitales petroleros. Como consecuencia, se puso freno al proceso inversor iniciado en 2017-2018 y se desataron nuevos conflictos con los sindicatos del sector que mellaron aún más la legitimidad del gobierno.

Del análisis empírico anterior puede desprenderse una última hipótesis conceptual, a seguir explorando en futuros trabajos. Las inconsistencias de la política de Macri en esta y otras áreas condujeron, de conjunto, a un empeoramiento de la situación heredada en 2015. Es posible pensar que el "reformismo permanente" chocó con los límites de un panorama que exigía el reordenamiento de la "situación social total" (Mattick, 2013, p. 156). Si asumimos que ese deterioro tuvo como telón de fondo la impotencia de Cambiemos para implementar un programa reestructurador, cobra sentido la conjetura de una insuficiencia del mecanismo ensayo-error cuando la salida del estancamiento y la crisis demandan la sanción de una nueva correlación de fuerzas sociales. Esta es una función diacrónica desempeñada por el liderazgo político, en la mismísima vigilancia de sus intereses más inmediatos: la restauración de la autoridad del Estado, puesta en entredicho en tales circunstancias, no puede sino contener una violenta reimposición del poder de clase. Por tal motivo, la salvaguarda del orden predominante adopta como rasgo distintivo la forma de un *decisionismo ad hoc* cuya racionalidad específica es distinta a la de la mecánica prueba-error (ver Schmitt, 2009; Weber, 1997). La intuición teórica parece a la orden del día, en circunstancias que tornaron impostergables las tareas que el macrismo dejó inconclusas.

31- Del 3% del PIB en 2015 al 1,4% en noviembre de 2019, según datos de Secretaría de Energía de la Nación.

Referencias bibliográficas

Álvarez Huwiler, L., y Bonnet, A. (2022b). Ensayo y error en la crítica marxista de las políticas públicas. En L. Álvarez Huwiler y A. Bonnet (Eds.), *Crítica de las políticas públicas. Propuesta teórica y análisis de casos* (pp. 117-150). Prometeo Libros.

Álvarez Huwiler, L., y Bonnet, A. (Eds.) (2022a). *Crítica de las políticas públicas. Propuesta teórica y análisis de casos*. Prometeo Libros.

Ámbito Financiero (12 de julio de 2016). Tarifazo: el Ejecutivo apeló fallos que frenaron aumentos en gas y luz. <https://www.ambito.com/politica/tarifazo-el-ejecutivo-apelo-fallos-que-frenaron-aumentos-gas-y-luz-n3946796>

Ámbito Financiero (26 de mayo de 2016). La respuesta de Aranguren a quejas por tarifazo: «Tengo que cumplir con una planilla de Excel». <https://www.ambito.com/politica/la-respuesta-aranguren-quejas-tarifazo-tengo-que-cumplir-una-planilla-excel-n3940822>

Ámbito Financiero (8 de marzo de 2019). Para el 70% de los usuarios del AMBA las tarifas son caras o impagables. <https://www.ambito.com/economia/tarifas/para-el-70-los-usuariosdel-amba-las-son-caras-o-impagables-n5019886>

Arceo, N. M. (2018). Las modificaciones tarifarias en la cadena del gas natural en la Argentina. *Apuntes del Cenes*, 37(66), 169-199.

Barrera, M. (2021). Vaca Muerta: ¿del déficit al superávit productivo y externo? La evolución de las políticas hidrocarburíferas y sus resultados en las últimas dos décadas. En A. Wainer (Ed.), *¿Por qué siempre faltan dólares? Las causas estructurales de la restricción externa en la economía argentina del siglo XXI* (pp. 157-192). Siglo XXI Editores.

Bonnet, A. (2016). La cuestión de la ceocracia y la naturaleza del gobierno macrista. *Herramienta*.

Bravo, V. (2018). *Política energética argentina durante el período 2014 a 2018*. Fundación Bariloche.

Canelo, P., y Castellani, A. (2017a). *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri*. UNSAM.

Canelo, P., y Castellani, A. (2017b). *Puerta giratoria, conflictos de interés y captura de la decisión estatal en el gobierno de Macri. El caso del Ministerio de Energía y Minería de la Nación*. UNSAM.

Cantamutto, F. y López, E. (2018). Cambiemos: ¿proyecto hegemónico con pies de barro? *Revista Interdisciplinaria de Estudios Sociales*, (18), 9-37.

Cantamutto, F., Costantino, A. y Schorr, M. (2019). El gobierno de Cambiemos en la Argentina: una propuesta de caracterización desde la economía política. *e-I@tina*, 17(67), 19-44.

Centro de Información Judicial (18 de agosto de 2016). Tarifa de gas: por unanimidad, la Corte anuló el aumento respecto de los usuarios residenciales. <https://www.cij.gov.ar/nota-22759-Tarifa-de-gas--por-unanimidad--la-Corte-anul-el-aumento-respecto-de-los-usuarios-residenciales.html>

CIFRA y FLACSO (2016). *La naturaleza política y económica de la Alianza Cambiemos*. Documento de trabajo (15):

Clarín (14 de julio de 2019). Aunque bajó, la inflación sigue al tope de las preocupaciones de los argentinos. https://www.clarin.com/politica/inflacion-sigue-tope-preocupaciones-argentinos_O_WXhHqkuBx.html?srsltid=AfmBOoq4nNorttCMUjF2du_5mSYsBTvt2vD0bJK90_jN97KtID537hLo

Clarín (18 de julio de 2016). Tres nuevas encuestas midieron el impacto del tarifazo en la gente. https://www.clarin.com/politica/nuevas-encuestas-midieron-impacto-tarifazo-gente_O_BlniYB5v.html?srsltid=AfmBOoqp_u_eOZpdLcyH5XmDVLGRZF2ymooNrmm9VKNBNI37NFzIN_ia4

Clarín (28 de diciembre de 2018). Javier Iguacel renuncia a Energía y lo reemplaza Gustavo Lopetegui. https://www.clarin.com/economia/iguacel-renuncia-secretaria-energia-reemplaza-gustavo-lopetegui_O_2pq85V3-8.html?srsltid=AfmBOoqpDmPyfs_A7I5yrmCSy3b4CiF3ahzVR4xQfedBq-FOAlwb2bPEM

Clarke, S. (Ed.) (1991). *The State Debate*. Macmillan.

EconoJournal (13 de diciembre de 2018). Las retenciones y la caída del petróleo ensombrecen la inversión en Vaca Muerta para 2019. <https://econojournal.com.ar/2018/12/las-retenciones-y-la-caida-del-petroleo-ensombrecen-la-inversion-en-vaca-muerta-para-2019/>

EconoJournal (13 de mayo de 2019). Tecpetrol presentó en la Justicia una demanda millonaria por los subsidios al gas. <https://econojournal.com.ar/2019/05/tecpetrol-presento-en-la-justicia-una-demanda-millonaria-por-los-subsidios-al-gas/>

EconoJournal (31 de enero de 2019). El gobierno abre un conflicto legal con Techint para cumplir con la meta fiscal. <https://econojournal.com.ar/2019/01/el-gobierno-abre-un-fuerte-conflicto-con-techint-para-cumplir-con-la-meta-fiscal/>

El Cronista (27 de noviembre de 2019). Dictaron la conciliación obligatoria en el conflicto por despidos en Vaca Muerta. <https://www.cronista.com/economia-politica/Dictaron-la-conciliacion-obligatoria-en-el-conflicto-por-despidos-en-Vaca-Muerta-20191127-0054.html>

El Cronista (29 de mayo de 2018). Tarifas: según encuesta, un 90% rechaza el veto que aplicaría Macri. <https://www.cronista.com/economia-politica/Tarifas-segun-encuesta-un-90-rechaza-el-veto-que-aplicaria-Macri-20180529-0102.html>

El Cronista (30 de enero de 2019). Vaca Muerta: cómo fue la reunión de Lopetegui con petroleras y qué prometió. <https://www.cronista.com/economia-politica/Vaca-Muerta-como-fue-la-reunion-de-Lopetegui-con-petroleras-y-que-prometio-20190130-0053.html>

El Diario.AR (19 de junio de 2022). Techint se apoya en exministros de Macri para reclamar subsidios por cientos de millones de dólares. <https://www.eldiarioar.com/economia/techint-apoya-exministros-macri-reclamar-subsidi->

[dios-cientos-millones-dolares_1_9091074.html](#)

Grigera, J. y Eskenazi, M. (2013). Apuntes sobre la acumulación de capital durante la postconvertibilidad. En J. Grigera (Comp.), *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)* (pp. 165-193). Imago Mundi.

Habermas, J. (1999). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Cátedra.

Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.

Heinrich, M. (2008). *Crítica de la economía política. Una introducción a El Capital de Marx*. Escolar y Mayor Editores.

Hirsch, J. (2005). ¿Qué significa estado? Reflexiones acerca de la teoría del estado capitalista. *Revista de Sociología e Política*, 24, 165-175.

Hirsch, J. (2017). El aparato de Estado y la reproducción social: elementos de una teoría del estado burgués. En A. Bonnet y A. Piva (Eds.), *Estado y capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado* (pp. 509-588). Herramienta.

Hirsch, J., y Kannankulam, J. (2011). The Spaces of Capital: The Political Form of Capitalism and the Internationalization of the State. *Antipode*, 43(1), 12-37.

Holloway, J. (1993). La reforma del Estado: capital global y Estado nacional. *Perfiles Latinoamericanos*, 1, 7-32.

Holloway, J., y Picciotto, S. (2017). Hacia una teoría materialista del Estado. En A. Bonnet y A. Piva (Eds.), *Estado y capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado* (pp. 81-126). Herramienta.

Jessop, B. (2015). *The State: Past, Present, Future*. Polity Press.

La Nación (15 de julio de 2016). Macri defendió a Aranguren y pidió otra vez consumir menos energía. <https://www.lanacion.com.ar/politica/macri-defendio-a-aranguren-y-pidio-otra-vez-consumir-menos-energia-nid1918579/>

La Nación (17 de abril de 2019). Urgido, Macri dispuso una batería de medidas para enfrentar a la inflación. <https://www.lanacion.com.ar/politica/tarifas-precios-congelados-ejes-medidas-del-gobierno-nid2239209/>

La Nación (2 de abril de 2016). Defensa del Gobierno y fuertes críticas de la oposición a las subas. <https://www.lanacion.com.ar/economia/defensa-del-gobierno-y-fuertes-criticas-de-la-oposicion-a-las-subas-nid1885387/>

La Nación (22 de julio de 2016). «Aranguren está aprendiendo lo que es la política» y otras frases de Mauricio Macri en Animales Suelos. <https://www.lanacion.com.ar/politica/las-frases-mas-destacadas-de-mauricio-macri-en-animales-suelos-nid1920834/>

La Nación (23 de mayo de 2016). Un juez frenó la aplicación del aumento del gas en Chubut. <https://www.lanacion.com.ar/economia/un-juez-freno-la-aplicacion-del-aumento-del-gas-en-chubut-nid1901681/>

Landriscini, S. (2019). Reorganización sectorial y flexibilidad laboral en la cuenca hidrocarburífera neuquina. *Estudios Del Trabajo*, (57).

Letra P (31 de enero de 2019). Mindlin se quedó fuera de los subsidios y también se quejó con el Gobierno. <https://www.lettrap.com.ar/nota/2019-1-31-14->

[2-O-mindlin-se-quedo-fuera-de-los-subsidios-y-tambien-se-quejo-con-el-gobierno](#)

López Crespo, F. (2022). *Tensiones y contradicciones en la normativa hidrocarbúfera*. EJES.

López, E. y Barrera Insua, F. (2020). Valorización dependiente y estancamiento en la Argentina a comienzos de siglo XXI. *Sociohistórica*, (46). e108. <https://doi.org/10.24215/18521606e108>

Manzanelli, P. y Basualdo, E. (2016). Régimen de acumulación durante el ciclo de gobiernos kirchneristas. *Realidad Económica*, (304), 6-40.

Mattick, P. (2013). *Marx y Keynes. Los límites de la economía mixta*. Ediciones RyR.

Ministerio de Economía de la Nación (10 de octubre de 2018). La secretaria de Energía dejará sin efecto la Resolución 20/2018 que establecía un pago adicional en la tarifa de gas. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-secretaria-de-energia-dejara-sin-efecto-la-resolucion-202018-que-establecia-un-pago>

Ministerio de Energía y Minería (1 de abril de 2016). Nuevo cuadro tarifario de gas natural. Recuperado el 10 de abril de 2016 de <https://www.minem.gob.ar/prensa/24336/nuevo-cuadro-tarifario-de-gas-natural>

Negri, A. (1992). *Fin de siglo*. Paidós.

O'Connor, J. (1974). *Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana*. Ediciones Periferia.

Offe, C. (1977). La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad. En H. R. Sonntag y H. Valecillos (Eds.), *El Estado en el capitalismo contemporáneo* (pp. 62-87). Siglo XXI Editores.

Offe, C. (1984). *Contradictions of the Welfare State* (J. Keane, Ed.). Hutchinson.

Ollman, B. (2003). *Dance of the Dialectic. Steps in Marx's Method*. University of Illinois Press.

Oszlak, O. (1977). *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal* (8). Cedes.

Página/12 (12 de julio de 2016). Otro volantazo por los amparos y protestas. <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-304028-2016-07-12.html>

Página/12 (13 de julio de 2016). Apelar no alcanzó para volver al tarifazo. <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-304076-2016-07-13.html>

Página/12 (23 de junio de 2016). "Estamos aprendiendo". <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/subnotas/302419-78174-2016-06-23.html>

Página/12 (31 de mayo de 2018). Veto exprés para sostener el tarifazo. <https://www.pagina12.com.ar/118469-veto-expres-para-sostener-el-tarifazo>

Página/12 (7 de junio de 2016). "Los topes que puso Macri son una burla". <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-301188-2016-06-07.html>

Página/12 (8 de julio de 2016). Freno al tarifazo del gas en todo el país. <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-303713-2016-07-08.html>

Pérez Roig, Diego (2020). La recuperación del control de YPF: lógica política

y constricciones económicas de la intervención estatal en la postconvertibilidad. *Trabajo y Sociedad*, 21(35), 517-543.

Pérez Roig, Diego (2021). Políticas de posicionamiento del sector hidrocarburífero argentino tras la estatización parcial de YPF. *Sociedad & Economía*, (44), e10510930. <https://doi.org/10.25100/sye.v0i44.10930>

Pérez Roig, Diego (2024). La política hidrocarburífera en la Argentina contemporánea. Una (re)interpretación a través de los conceptos de «desarrollo desigual y combinado» y «estructura social de acumulación». En A. Gluj y F. Podestá (coords.) *Desarrollo desigual y combinado: aportes para abordar el vínculo entre economía y política en contextos de reestructuración productiva* (pp. 121-164). IEALC-El Colectivo.

Piva, A. (2012). Burocracia y teoría marxista del Estado. *Intersticios. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, 6(2), 27-48.

Piva, A. (2017, diciembre 16). La época de un país ordenado. En torno a la caracterización del Gobierno Cambiemos. *Intersecciones*.

Piva, A. (2018). Política económica y modo de acumulación en la Argentina de la posconvertibilidad. *Perfiles Latinoamericanos*, 26(52).

Piva, A. (2020). Una lectura política de la internacionalización del capital. Algunas hipótesis sobre la actual fase de la internacionalización del capital y el Estado nacional de competencia. En V. Ciolli, F. Naspleda, y R. García Bernado (Eds.) *La dimensión inevitable: estudios sobre la internacionalización del Estado y del capital desde Argentina* (pp. 17-46). Universidad Nacional de Quilmes.

Poulantzas, N. (2001). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Siglo XXI Editores.

Poulantzas, N. (2005). *Estado, poder y socialismo*. Siglo XXI Editores.

Ragin, C. (2007). *La construcción de la investigación social*. Siglo del Hombre Editores.

Rubin, I. I. (1974). *Ensayos sobre la teoría marxista del valor*. Pasado y Presente.

Sabbatella, I., y Burgos, M. (2017). La política energética de Cambiemos: del tarifazo de gas al retorno a las reglas de los noventa. En M. Burgos (Ed.), *El nuevo modelo económico y sus consecuencias* (pp. 125-144). Ediciones del CCC.

Sabbatella, I., y Nunes Chas, B. (2020). ¿Ámbitos privilegiados de acumulación en Vaca Muerta? El caso Tecpetrol. *Realidad Económica*, 335, 47-72.

Schmitt, C. (2009). *Teología política*. Trotta.

Vommaro, G. (2016). Contribución a una sociología política de los partidos. Los mundos sociales de pertenencia y las generaciones políticas de PRO. En G. Vommaro y S. D. Morresi (Eds.) «*Hagamos equipo*». *PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina* (pp. 111-162). Ediciones UNGS.

Vommaro, G. y Morresi, S. D. (Eds.) (2016). «*Hagamos equipo*»: *PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*. Ediciones UNGS.

- Wainer, A. (2018). La restricción externa al crecimiento en Argentina en el período kirchnerista (2003-2015). *Semestre económico*, 21(47), 95-112.
- Wainer, A. (2019). ¿Desarrollismo o neoliberalismo? Una economía política del macrismo. *Realidad Económica*, 48(324), 33-68.
- Weber, M. (1997). *El político y el científico*. Alianza Editorial.
- Weber, M. (2008). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Wirth, M. (2017). Acerca de la crítica de la teoría del capitalismo monopolista de estado. En A. Bonnet y A. Piva (Eds.), *Estado y capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado* (pp. 401-440). Herramienta.
- Wyczykier, G. (2018). Las disputas por el gas: tarifazo, acción colectiva y servicio público en la Argentina reciente Protestas sociales. *Realidad Económica*, 319, 75-107.