



¿Quo vadis, YPF?

JUAN JOSÉ CARBAJALES (UBA/FLACSO/UNPAZ)
2 DE JUNIO DE 2022

El 3 de junio de 2022 YPF celebra su primer centenario. Oportunidad propicia para recordar que este instrumento societario ha sido desde su nacimiento no solo la empresa de bandera, una organización emblema, la nave insignia que condensa el sentimiento nacional; sino también la compañía más grande del país (por dimensión, facturación, ventas, nómina de empleados, incidencia en jurisdicciones nacionales y subnacionales) en un sector estratégico de la economía como los hidrocarburos, donde ha liderado –y, durante medio siglo previo a las privatizaciones, también monopolizado– cada uno de los eslabones de la cadena petrolera: exploración, explotación, producción, reservas, refinación, transporte, industrialización y comercialización.

Al mismo tiempo, YPF ha sido siempre un “laboratorio de ensayos” de lo que se replicaría luego al resto de las empresas públicas, como lo demuestran tres momentos históricos: a) su nacimiento vanguardista mediante una ley que se adelantó veinte años a la legislación de fondo para las flamantes “Empresas del Estado”; b) su transformación en Sociedad Anónima (SA) sirvió de modelo a la mayoría de las empresas públicas que un lustro después fueron sujetas al proceso de privatización; c) ese mismo formato de SA –que denominamos SA Bajo Injerencia Estatal o SABIE– operó como el tipo social más usado en el período de resurgimiento del Estado empresario que se inició en 2002 y se consolidó en los gobiernos kirchneristas, y que –no por casualidad– desembocó en 2012 en su expropiación mayoritaria por parte de los Estados nacional y provinciales.

En este marco, a fin de describir la evolución centenaria de una empresa como YPF, vale resaltar que a lo largo del *iter* histórico que signó su prolífica existencia fue adoptando diferentes formas empresariales. Estos formatos, más allá de los tecnicismos jurídicos, fueron reflejando los cambios en la concepción sobre el rol que aquella debía desempeñar en cada momento de la rica historia hidrocarburífera argentina. Así, fue “mutando de piel” pero también fue transformándose su motor y su norte, puesto que YPF fue:

- una dependencia administrativa de un Ministerio (organismo).
- una empresa del Estado (EE).
- una sociedad del Estado (SE).
- una sociedad comercial 100% estatal (SA del Estado).
- una sociedad anónima 100% privada (SA pura).
- una SA con participación minoritaria de accionistas argentinos (SA local).
- una SA mayoritariamente estatal (SA mixta o SABIE).

Luego del descubrimiento de petróleo en Comodoro Rivadavia en 1907 y de la creación de la Dirección General de Explotación en 1910, el presidente Yrigoyen decreta el nacimiento de la Dirección General de los Yacimientos Petrolíferos Fiscales en junio de

1922, fecha que fungirá como hito demarcador del inicio de la historia “soberana” de los hidrocarburos en nuestro país.

Luego, en 1932 se dictó la Ley N° 11668, primera norma orgánica sobre la compañía, titulada “Sobre organización de la Dirección General de Y. P. F.”. Allí se garantizó el monopolio de todas las actividades del mercado (exploración y explotación, industrialización, transporte y comercialización) para yacimientos y productos que el Estado ya poseyera o adquiriera en un futuro. La administración estaba a cargo de un directorio nombrado por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado, bajo un formato de descentralización administrativa.

En 1949, bajo el gobierno del presidente Perón, la Ley N° 13653 creó las Empresas del Estado, con lo que la Dirección General YPF pasó a revestir, por primera vez, un formato típicamente empresarial. Luego, en 1974, con la sanción de la Ley N° 20705 de Sociedades del Estado, la empresa de bandera se convierte en SE, formato con el que la encontrará el proceso de reforma del Estado de la década del '90. Ello, puesto que los vaivenes de la “guerra del petróleo” que encabezaron los gobiernos de Illia y Frondizi no alteraron la estructura orgánica de la compañía. Ni siquiera la última dictadura cívico-militar, con la financierización y consiguiente pérdida de valor a la que sometió a YPF, alteró su composición accionaria ni su formato societario. El radicalismo, al retorno a la democracia, intentó dotar de un nuevo propósito a la empresa de bandera, mas no modificó el alcance y morfología de sociedad del Estado.

Fue recién en el año 1990, precisamente, cuando el gobierno peronista de Carlos Menem resolvió, a través del Decreto N° 2778/90, “transformarla en una empresa competitiva” dentro de un mercado desregulado, desmonopolizado y abierto, con el objeto de alcanzar “una gestión eficiente y competitiva”, de convertirse en “un competidor eficiente en el mercado”. Para ello se elaboró un Plan de Transformación global de la compañía que permitiera asegurarle la “máxima autonomía empresarial” en su gestión, “liberándola de las restricciones y limitaciones existentes y dotándola de una estructura jurídica propia del derecho privado”.

En este contexto, la Ley N° 24145 de “provincialización de hidrocarburos” de 1992 avanzó en la transformación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Sociedad del Estado en

una SA de capital abierto cuyas acciones comenzaron a cotizar en las bolsas de valores de Buenos Aires y Nueva York; y cuyo nombre sería reducido a un anagrama –simples iniciales que invisibilizaban la participación estatal. Allí se aprueba el Estatuto social, regido enteramente por el derecho privado, y que regula la forma de venta y adquisición societaria, vigente en la actualidad.

La Reforma de la Constitución Nacional de 1994 introdujo una definición crucial sobre la pertenencia del “dominio originario” de los recursos naturales a las provincias (artículo 124); así como otras disposiciones vinculadas a las actividades productivas sustentables, su uso racional y los presupuestos mínimos de protección ambiental; junto con la cláusula del desarrollo humano (artículos 41 y 75 inciso 19), que serían centrales en el devenir de la actividad productiva de YPF.

Entre 1992 y 1998 la gestión de una YPF bajo un perfil privado y competitivo, pero bajo total control estatal (presidencias de Estenssoro y Monti), produjo un proceso de reconversión interna (que incluyó miles de despidos), de fuerte inversión en los propios campos, de expansión comercial e internacionalización.

No obstante, la ola de privatizaciones de los '90 no fue ajena al devenir de YPF y el 30 de abril de 1999 la empresa española Repsol (sin antecedentes en el *upstream* hidrocarburiífero), compró el total de acciones por 15.000 millones de dólares y el Estado Nacional conservó solo la “acción de oro”.

Luego del estallido socioeconómico del 2001, la devaluación posconvertibilidad y la aguda crisis social, las tarifas de los servicios públicos fueron pesificadas y “congeladas” por la Ley de Emergencia Económica, y el Poder Ejecutivo Nacional tuvo una activa política de desdoblamiento del precio de los combustibles respecto del valor internacional. Esta medida buscaba abaratar el precio del combustible en tanto un factor base del desarrollo económico como un precio relativo de la economía nacional. A su vez, implicó que las empresas refinadoras, entre ellas YPF, no pudieran obtener mejores utilidades. Durante este ciclo, las decisiones de inversión de YPF estuvieron directamente condicionadas por la continua comparación entre el valor doméstico de los combustibles y el precio internacional. La conclusión a la que se arribó fue que la compañía estaba perdiendo márgenes de rentabilidad. Por ello, los montos destinados a la inversión en exploración

y explotación de nuevos yacimientos disminuyeron de manera notoria, al tiempo que la empresa se dedicó prácticamente a explotar los pozos ya activos y a remitir grandes volúmenes de utilidades a su casa matriz en el exterior. Como consecuencia, las reservas de gas y petróleo tendieron a la baja mientras el consumo de energía crecía año a año.

A la par, desde fines de 2002 y hasta 2008 la economía argentina creció de forma continua a importantes tasas, mientras que la demanda de energía también aumentó considerablemente. El proceso de desinversión de YPF, con la consecuente caída en los niveles de producción y energía disponible, más una sociedad con una demanda creciente, tuvo como corolario la necesidad de importar energía a un precio altísimo.

Entre 2008 y 2011 se da el ingreso del grupo Petersen de la familia Eskenazi como accionista minoritario (25%), en un intento de que la “argentinización” revirtiera la situación de declive de producción e inversión de la mayor empresa hidrocarburífera del país. Pero según el Informe “Mosconi” del Poder Ejecutivo Nacional, presentado por el Ministro Kicillof a principios de 2012, los objetivos buscados estuvieron lejos de haberse logrado y, finalmente, se decide su estatización, lo que da lugar a un proceso judicial con sede en Nueva York.

En este marco, en mayo de 2012 el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 26741 de Soberanía Hidrocarburífera y declaró de interés público nacional y como objetivo prioritario de la Argentina el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos. Entre las finalidades de la ley se encuentran las de garantizar: i) el desarrollo económico con equidad social, ii) la creación de empleo y iii) el incremento de la competitividad de los diversos sectores económicos.

Así, la nacionalización mayoritaria (51%) de YPF SA modificó su composición accionaria vía expropiación y posterior acuerdo de pago. Asimismo, continuó operando como SA abierta. Lo relevante es que la ley establece la relación intrínseca entre la estatización y la política pública sectorial, puesto que obliga a la empresa de bandera a realizar una “contribución estratégica” al cumplimiento de los objetivos de dicha ley.

Sin embargo, con el cambio de gestión, entre 2015 y 2019 YPF fue tratada como una mera empresa del mercado, librada a su suerte, pues se rompió la asociación entre los

objetivos del Estado Nacional en materia de política energética y el modelo de negocios de YPF. En efecto, la empresa de bandera dejó de ser el principal ejecutor de la política sectorial y su papel fue reducido a ser una más de las compañías privadas nacionales e internacionales que llevan adelante sus actividades en el mercado argentino. Las distintas medidas estatales que se han adoptado en aquel período no partieron de un planeamiento previo con los objetivos de la empresa, ni el plan de negocios de la empresa nacionalizada tuvo en consideración las políticas públicas sectoriales delineadas por el Poder Ejecutivo Nacional. Como ejemplo de este “divorcio” puede citarse a la Resolución N° 46-E/2017 del Ministerio de Energía y Minería, una de las principales medidas para el sector gasífero aprobadas en el dicho gobierno, atinente al programa de estímulo a la producción de gas natural de fuentes no convencionales. Se trató de una política de promoción (en dólares) que, llamativamente, no benefició e incluso perjudicó la producción y las finanzas de la compañía estatal.

El corolario de este cuadro de situación fue el incumplimiento del objetivo de “gobierno corporativo” plasmado en la creación de valor para la compañía. Faltaron directrices a nivel macro, directivas a nivel micro y mandatos de ejecución concreta en la gestión diaria. No hubo lineamientos públicos para un plan de acción corporativo. Faltó el “para qué” ineludible, la finalidad de interés público que marque el sendero a seguir.

Hoy por hoy, el desafío central pasa por volver a ponerle “la cinta de capitán” a YPF. Su papel indelegable en el sector hidrocarburífero en nuestro país es detentar el liderazgo de la industria, reivindicar para sí y ejercer en el día a día el papel de referente y ejemplo, tanto para el resto de las compañías como para la ciudadanía en su conjunto; asumir la función de intérprete y nexo entre los diferentes actores de la cadena de valor, desde las pymes y empresas regionales hasta los grandes jugadores internacionales. De esta manera, demostrará que actúa con sentido de pertenencia y es depósito de confianza y consulta técnica por parte de las autoridades nacionales y provinciales.

No es ninguna novedad para YPF su perfil público y corporativo la ha acompañado (y constituido) en su virtuoso camino ya centenario; derrotero que amalgama: a) su forma jurídica de carácter privado y su estricto apego a los más exigentes estándares de calidad, sustentabilidad ambiental y transparencia internacional, con b) su rol de liderazgo en

la industria a modo de un “buen ciudadano empresario”. Tiene como finalidad realizar el interés público; como misión, ser “escuela” de talentos; y como norte, ser pionera y estar a la vanguardia en materia de exploración y producción para reponer reservas, implementar innovaciones tecnológicas, abastecer el mercado interno y exportar saldos excedentes que aporten divisas.

Su formato mixto le permite extraer lo mejor de cada faceta: YPF es un jugador sólido y confiable en los mercados internacionales, al estilo de una *National Oil Company* que cuenta con respaldo gubernamental. Pero, al mismo tiempo, se desempeña como una compañía mixta, abierta (cotiza en la bolsa local y de Nueva York) y fuertemente competitiva, la cual reivindica para sí como norte inquebrantable la generación de valor para sus accionistas –el mayoritario estatal y los minoritarios que apostaron por la compañía–, sus socios estratégicos y las partes vinculadas –entre ellas, las comunidades involucradas en cada región del país.

Su contribución al interés público debe ser “estratégica”, no un simple aporte, requiere un plan de integridad y operar a modo de una participación central, activa e indelegable, relativa al interés público subyacente en el logro del autoabastecimiento energético. ¿Cómo se logran estos objetivos? Pues con una administración profesional, un gerenciamiento experto y respetado conforme a las mejores prácticas de la industria y del gobierno corporativo, que conozca los pasillos de la compañía, que sepa cómo traccionar una organización compleja y multipropósito, a la vez que tenga claridad sobre el “para qué” y el “cómo” del negocio, y de su vinculación de doble vía con las políticas sectoriales. El contexto de transición energética, reducción de emisiones de carbono y acciones de adaptación y mitigación frente al cambio climático obligan a redoblar los esfuerzos en este sentido.

Está claro: el país necesita una YPF abierta que compita “de-tú-a-tú” con otros jugadores internacionales, pero sin develar sus estrategias comerciales ni las potencialidades geológicas de su portafolio; que baje sus costos operativos y aumente su productividad para viabilizar el desarrollo masivo de Vaca Muerta; que lidie de manera virtuosa con las imposiciones macroeconómicas, la renta (impuestos y regalías) de Nación y provincias, las reivindicaciones sindicales y, finalmente, los bolsillos de las y los automovilistas, los

presupuestos de los hogares y la necesaria competitividad de la industria, quienes recurren por igual a sus combustibles.

Señales positivas existen: YPF no solo es la compañía del sector hidrocarburífero con mayor volumen de inversión en Vaca Muerta y otras cuencas productivas, sino que además ha adoptado un posicionamiento claro en sectores complementarios como la agroindustria (YPF Agro), la energía eléctrica y las fuentes renovables (YPF Luz), el litio (Y-Tec), el hidrógeno (Consortio H2Ar), etc. Y todo ello mientras lleva adelante una transformación operacional a fin de reducir sus emisiones de carbono en el marco de la transición energética del país.

En síntesis, es de esperar que en los próximos 100 años de vida YPF vuelva a ser “la” empresa pública de nuestra Nación para que el desarrollo productivo y sostenible de los recursos naturales, el capital humano y los bienes industriales y tecnológicos del país redunde en un beneficio efectivo para todo el pueblo argentino.