

YPF y la política argentina

Carlos Malamud *

Tema: La expropiación de YPF responde a una serie de motivaciones diversas. Este ARI se centra en las cuestiones políticas.

Resumen: La expropiación de YPF responde a motivaciones de todo tipo, desde las económicas hasta las estrictamente energéticas o empresariales, pero sin descuidar su vertiente política. Desde esta perspectiva es importante rescatar el importante apoyo popular a la medida, que le ha permitido a la presidente Fernández recuperar buena parte de la popularidad perdida en los últimos meses. El fuerte nacionalismo presente en el pueblo argentino y la falta de un discurso alternativo de una oposición carente de ideas y entidad explican la facilidad con la que el gobierno pudo tomar su decisión, que le permite obtener algunos réditos políticos en el corto plazo. Sin embargo, no todo fueron facilidades, ya que los principales problemas para avanzar en la expropiación, y en la forma en que se hizo, surgieron desde dentro del peronismo y de la administración, especialmente de aquellos sectores que ven con preocupación el ascenso del grupo radicalizado de “La Cámpora”, y de algunos gobernadores provinciales que mostraban su inquietud ante los avances del gobierno federal sobre sus intereses y beneficios en la explotación de hidrocarburos.

Análisis:

El estado de la opinión pública y el nacionalismo argentino

El envío al Parlamento argentino del proyecto de ley que expropia el 51% de las acciones de YPF en poder de Repsol junto al decreto de intervención de la compañía han dejado a la vista algunas de las principales características de la política y del funcionamiento de la opinión pública argentinas. Téngase en cuenta que el factor político fue uno de los elementos claves de la expropiación, junto a algunas cuestiones más estrictamente económicas¹ y otras de contenido más técnico y empresarial,² que ponen de manifiesto el cálculo costes-beneficios efectuado por el gobierno argentino para tomar la decisión adoptada.

* Investigador principal de América Latina, Real Instituto Elcano

¹ Véase Federico Steinberg (2012), “YPF, coyuntura económica argentina y relaciones económicas España-Argentina”, ARI n° 29, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zona_s_es/economia+internacional/ari29-2012.

² Véase Gonzalo Escrivano (2012), “La expropiación de YPF culmina el fracaso de la política energética argentina”, ARI n° 30, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zona_s_es/economia+internacional/ari30-2012

Un primer punto a destacar es el gran apoyo que recibió la medida, ya que, según algunas encuestas, tres de cada cuatro argentinos la apoyaron. Para el Centro de Estudios de Opinión Pública (CEOP), en un estudio publicado en *Página 12*, el 74% está de acuerdo con la expropiación de YPF y sólo el 20% rechaza la iniciativa, mientras que siete de cada 10 consideran que la empresa debe ser controlada por el Estado. Otras encuestadoras, como Poliarquía, hablan de un respaldo del 62%, aunque su sondeo, encargado por *La Nación*, también señala que un 44% responsabiliza al gobierno argentino de la caída en la producción de combustibles, mientras que el 36% carga las tintas contra los propietarios de Repsol.

El sentimiento favorable a la expropiación es mayor en el interior del país y menor en la ciudad de Buenos Aires. Si en la Capital Federal el 45% rechaza la medida, en las provincias del interior, siempre según la misma encuesta de Poliarquía, el apoyo sube al 66%. Es precisamente allí donde cuatro de cada 10 encuestados se muestran “muy de acuerdo” con la medida. Otras encuestas, más sesgadas hacia las posturas gubernamentales, dan apoyos mayores a la iniciativa expropiatoria. Así, por ejemplo, en Mendoza, la provincia que comparte con Neuquén el yacimiento de gas y petróleo no convencionales de Vaca Muerta, la aceptación es del 84%.

Esta unanimidad se vio mucho más reflejada en las manifestaciones de los dirigentes políticos y de los partidos políticos que dicen representar y fue apenas quebrada por la postura de algunos medios de comunicación. Lo más evidente fue la línea editorial asumida por los dos principales periódicos argentinos, *Clarín* y *La Nación*, que adoptaron una fuerte posición en defensa de la propiedad privada, y los comentarios que publicaron.

Han sido bastante ilustrativas las declaraciones de las principales asociaciones empresariales. Mientras la Unión Industrial Argentina (UIA), más próxima al gobierno, apoyó la expropiación, la Asociación Empresaria Argentina (AEA) mantuvo un tono más crítico. José Ignacio de Mendiguren, presidente de la UIA y frecuente interlocutor de la presidenta, señaló que la decisión de expropiar YPF “indica que vamos en la dirección de tener una política de Estado”, ya que YPF resulta un “eje central” para una política energética de largo plazo que trascienda los gobiernos”. Por el contrario, Jaime Campos, de la AEA, dijo que “la expropiación de una empresa privada debe considerarse un hecho de excepción”. Si bien no se pronunció sobre el fondo del asunto, sí alertó sobre el respeto de las reglas de juego y los contratos y las consecuencias negativas de la medida sobre la inversión extranjera y el financiamiento de las empresas argentinas.

La sociedad argentina siempre se ha caracterizado por ser fuertemente nacionalista y mayoritariamente estatista. El nacionalismo de la población se hizo evidente, una vez más, a partir del 2 de abril de 1982 con la amplia movilización popular en respaldo de la ocupación militar de las Islas Malvinas por parte de la dictadura militar que entonces regía los destinos del país. En esta ocasión, 30 años después del enfrentamiento bélico, la iniciativa gubernamental de “recuperar” YPF cuenta con un amplio apoyo social, dada su fuerte vinculación emocional con la idea de “soberanía nacional”.

El 7 de febrero pasado, cuando arreciaba la ofensiva contra el Reino Unido por las reivindicaciones de Malvinas, la presidenta Fernández convocó a la oposición política a un acto en la Casa Rosada, cuyo principal objetivo era denunciar al Reino Unido por la “militarización del Atlántico Sur”. Al igual que ocurrió con YPF, la oposición se vio atrapada por la iniciativa gubernamental y se mostró carente de liderazgo y de un discurso alternativo al “relato” oficial.

El sentir de la sociedad argentina se basa en algunas ideas claves fuertemente instaladas en la opinión pública y que han favorecido la acción de la presidente Fernández contra Repsol. Entre estas ideas destacan las cuatro siguientes: (1) los recursos naturales son propiedad del país y la única garantía de que se pongan al servicio del conjunto de la sociedad es que sean explotados por una empresa argentina, preferentemente estatal; (2) el papel del Estado en la economía es fundamental y es la mejor garantía para impulsar el crecimiento económico; (3) la medida contra Repsol es justa porque en los últimos años los empresarios españoles no sólo no invirtieron lo suficiente para garantizar el abastecimiento nacional, sino también se dedicaron al “vaciamiento” de la empresa, repatriando buena parte de sus beneficios –unos beneficios que excedían, con creces, el monto de la inversión inicial–; y (4) siempre es preferible una empresa argentina a otra extranjera, ya que la primera defenderá mucho mejor los intereses nacionales.

Estos puntos de vista, recogidos claramente por las encuestas, impulsaron la iniciativa gubernamental, que se veía legitimada tanto por las elecciones de octubre (54% de los votos a favor de Cristina Fernández) como por el sentir mayoritario de la opinión pública. Las encuestas también impulsaron la decisión de expropiar Repsol, pero por otro motivo vinculada a la pérdida de popularidad de la presidente en los últimos meses.

La caída de la popularidad presidencial, más evidente tras su operación de tiroides, responde básicamente a la retirada de algunos subsidios al consumo de energía domiciliaria, a ciertos escándalos de corrupción, como el que se cierne sobre el vicepresidente Amado Boudou en un oscuro caso vinculado a la impresión de papel moneda, o el luctuoso accidente ferroviario de Once, en la Ciudad de Buenos Aires, que comprometió al gobierno con la gestión de subsidios millonarios y el deficiente funcionamiento de los servicios públicos. La importancia del factor demoscópico a la hora de explicar la expropiación es que la popularidad de la presidente Fernández, que había caído en torno a un 20% en los últimos meses, se ha recuperado a partir del lunes 16 de abril. De todos modos, las encuestas no son del todo coincidentes en torno a la recuperación

Los apoyos políticos a la expropiación

Consumada la expropiación, y tras algunas protestas iniciales más vinculadas con la forma que con el fondo de los hechos, la mayor parte del espectro político argentino se alineó con la presidente Fernández en su cruzada nacionalista. Como ha señalado el periodista y analista político Carlos Pagni, “El kirchnerismo obtuvo el 54% de los votos. Pero en la clase política consigue el 100%”. El apoyo mayoritario de los políticos está ligado a la gran debilidad y al desconcierto en que está sumida la oposición, que es incapaz de dar respuestas independientes en una agenda marcada claramente por el gobierno.

Inicialmente se daba por descontado el voto favorable del izquierdista Proyecto Sur, liderado por Fernando “Pino” Solanas, pero a esto se añadió rápidamente el apoyo del radicalismo y del socialismo, tal como expresaron los ex candidatos presidenciales Ricardo Alfonsín y Hermes Binner, del Frente Amplio Progresista (FAP). El ex candidato presidencial del FAP señaló que Argentina recuperó algo que nunca debió perder, ya que Argentina “es uno de los pocos casos en el mundo, quizás el único, que entregó un recurso natural tan importante como el petróleo. Brasil no había entregado el petróleo, Bolivia no entregó el estaño, Chile no entregó el cobre”.

En el radicalismo se produjo un fuerte debate en torno a la postura a adoptar, más allá de las quejas contra el oficialismo. Sin embargo, lo agitado del debate estuvo relacionado más por la forma que por el fondo de la expropiación, buena prueba del sentimiento estatista y nacionalista también presente en la mayoría del radicalismo. Según Ricardo Alfonsín: “la UCR históricamente consideró conveniente la presencia del Estado como actor empresario en el sector energético. Por eso nos opusimos a las políticas de los 90... No creo que lo más conveniente para los argentinos sea la propuesta del oficialismo. Constituye una solución parcial, ya que YPF explica sólo el 30% de la producción hidrocarburífera. El camino más inteligente es ordenar una auditoria para verificar eventuales incumplimientos del resto de las concesionarias de explotación y permisionarios de exploración”. Por eso, la explotación de los hidrocarburos debe estar a cargo de una empresa con presencia del Estado, eso sí, materializada en forma más barata y eficiente que la propuesta por el kirchnerismo.

Incluso el alcalde (governador) de la ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri, que inicialmente fue una de las pocas voces que se opuso a la medida, luego afirmó que en caso de ser el próximo presidente no modificaría el actual *statu quo*: “La verdad es que ya se ha hecho el daño de romper un compromiso. Me parece que en 2015 volver a cambiar no sería bueno; lo que habría que hacer es seguir en este esquema, pero haciéndolo bien”. Su cambio de posición le valió una dura crítica de Cristina Fernández, quien señaló que Macri “Un día se levantó y le pareció que todo estaba mal. Se ve que al otro día alguien le mostró una encuesta, o la nena es más inteligente que el padre y le habrá dicho: ‘Qué gansadas estás diciendo?’, y entonces salió a recomponer la situación”.

Sin cuestionar el fondo del debate en torno a la estatalidad de YPF, por motivos estrictamente electoralistas, Macri volvió a su argumento inicial: “Vamos a votar en contra de esta decisión porque incumplir con la palabra, en forma prepotente, no conduce a nada... La prioridad debería ser que haya yerba, trabajo, seguridad y no discutir si YPF es privada o no que, además, no resuelve el problema energético”. De cara a las elecciones presidenciales de 2015 Macri es el político opositor que ha marcado más claramente sus diferencias con el actual gobierno.

La guinda de la práctica unanimidad de los políticos la puso el ex presidente y actual senador Carlos Menem, impulsor de la privatización de YPF, y de la mayor parte de las empresas públicas argentinas, en la década de 1990. Menem decidió votar con el gobierno para aprobar el proyecto de ley expropiatoria, ya que “El escenario ha cambiado, la situación no es igual a cuando yo la privaticé”. Algunos de sus motivos explícitos se relacionan con el sentir popular, ya que, en su opinión, Repsol “sacó todas las ganancias fuera del país y no invertía en Argentina”. Por otra parte, los motivos implícitos tienen que ver con su necesidad de compensar al kirchnerismo por la defensa gubernamental frente a las acusaciones de corrupción en su contra y que hubieran podido suponerle alguna condena penal.

Las resistencias internas y las provincias

La decisión del gobierno argentino, impulsada básicamente por la presidente Cristina Fernández y el viceministro de Economía Axel Kicillof, no se debió a un arrebato sino que fue producto de una acción bien meditada y planificada. Para ello se debió vencer la resistencia de algunos sectores del oficialismo, que o bien estaban adaptados a la coyuntura anterior, caso del ministro de Planificación, Julio de Vido, o preferían una

solución más ajustada a derecho y a los usos internacionales, como el secretario Legal y Técnico de la Presidencia, Carlos Zanini. Estas diferencias remiten al poder creciente de “La Cámpora”, la organización juvenil liderada por Máximo Kirchner, hijo de la presidente, con un sesgo más militante e intransigente que peronista, que recuerda permanentemente los ensayos de construir una “patria socialista”, de la década de 1970, un proyecto entonces hegemonizado por Montoneros.

Las diferencias entre los sectores más tradicionales del peronismo y los grupos como “La Cámpora”, al que también pertenece Kicillof, son cada vez mayores y es previsible que vayan en aumento. Y esto pese a que el verticalismo es una de las señas de identidad del peronismo cada vez que éste está en el gobierno, como también lo es la intensidad de las luchas intestinas por el control del poder. En tanto Kicillof goza hoy del favoritismo presidencial –de hecho, es su máximo hombre de confianza, puesto del que ha desplazado al vicepresidente Boudou–, son muchos los que maniobran en la sombra para cortar la que hoy es vista como una imparable carrera política. Las elecciones de 2015 están demasiado cerca y si fracasa el plan que impulsa la modificación de la Constitución para hacer posible una nueva reelección de Cristina Fernández los enfrentamientos internos irán en aumento y crecerá el número de potenciales candidatos a la presidencia.

La expropiación de YPF debió vencer otras resistencias, como la de algunas provincias productoras que veían con temor que un mayor protagonismo del gobierno federal pudiera reducir sus importantes derechos económicos. También expresaron algunas diferencias, pero en voz no demasiado alta, algunos sindicatos del sector, que ven con preocupación cómo una gestión politizada de YPF amenaza muchos puestos de trabajo. No en vano YPF era una de las empresas que más personal contrataba y la que más impuestos pagaba en Argentina.

He aquí, entonces, uno de los principales interrogantes sobre la nueva empresa que emergerá tras el resultado de la batalla: ¿qué ocurrirá con su gestión y quién o quiénes serán los responsables de la misma? Y junto a estas preguntas hay otras no menos decisivas, la mayor parte de las cuales tienden a cuestionar la certeza gubernamental de que a partir de la expropiación podrá revertirse el rumbo energético del país y que en poco tiempo se volverá al autoabastecimiento. ¿Cuánto se podrá invertir en YPF? ¿Qué papel jugarán los dineros públicos y el de las empresas privadas, tanto de origen argentino (Bridas, en manos de la familia Bulgheroni, aunque asociada a la china CNOOC), como extranjero (Petrobras, Exxon o Sinopec son las que más suenan estos días)? ¿Se podrá reducir en el medio plazo la desbocada factura de importación de hidrocarburos? ¿Seguirá pagando YPF puntualmente sus impuestos a las provincias como hasta ahora o el hecho de estar en manos públicas devendrá en un creciente endeudamiento?

Hay otras cuestiones que tienen que ver con el futuro de la empresa y que la ley de expropiación no aclara. ¿Qué pasará en el caso de que YPF amplíe capital? ¿Mantendrá el Estado argentino el 51% y en ese caso cómo pagará o, por el contrario, tendrá una posición crecientemente minoritaria? En este punto el futuro de los combustibles no convencionales, y muy especialmente de Vaca Muerta, es crucial, dada la enorme cuantía de inversiones que requieren. También está el problema de la relación entre gobierno y provincias, ya que se ha establecido que deban actuar de forma mancomunada en los próximos 50 años. ¿Será esto posible con un gobierno no kirchnerista?

Conclusiones: Como se ha visto, la expropiación de YPF ha contado con un importante consenso político y social en Argentina, producto del fuerte nacionalismo presente en el país y de la creencia de que el Estado debe cumplir un papel central en la actividad económica. De este modo, el gobierno de Cristina Fernández se ha sentido respaldado no sólo por el 54% de los votos obtenidos en la elección del pasado octubre sino también por un sentir popular que vibra en sintonía con la medida, a tal punto que entre seis y siete de cada 10 argentinos apoya la expropiación de YPF.

Esta situación, unida a la gran debilidad de la oposición y a la falta clara de alternativas en el sistema político argentino, incide de forma evidente en las posibilidades de acción del gobierno español, tanto hoy como en el corto y en el medio plazo. La complejidad del caso requiere de respuestas adecuadas de la diplomacia española, que a la vez que se centra en la defensa de sus empresas reconozca la profundidad de la relación “fraternal” hispano-argentina. La lucha por la opinión pública del país austral es importante y para conquistarla es necesario condenar las posturas xenófobas y rescatar aquellos aspectos de los vínculos bilaterales que el gobierno de la presidente Fernández ha descuidado en su cruzada nacionalista.

Carlos Malamud
Investigador principal de América Latina, Real Instituto Elcano