

## **Resumen extendido del trabajo: Un gran recurso ¿para qué estrategia?: bloque histórico y políticas públicas en la explotación del gas argentino (2016-2024)**

No resulta ninguna novedad decir que al menos desde el año 2011, cuando la Argentina obtuvo déficit en su balanza comercial energética, el problema de la política energética ha estado en permanente discusión en la Argentina. Tampoco sorprendería a nadie si dijéramos que en las enormes reservas de petróleo y gas no convencional que se alojan en la roca madre de Vaca Muerta se depositan las esperanzas de la casi totalidad de la dirigencia política de “solucionar” dicho problema.

Sin embargo, ya mucho petróleo y gas ha corrido por los caños. Lo que nos permite en este punto parar la pelota y analizar nuestro pasado inmediato para encontrar algunas claves bajo las cuales entender el diseño e implementación de una política pública en un sector estratégico como los hidrocarburos. Bajo esta idea, y a sabiendas de que el tiempo y el espacio son tiranos, este trabajo centrará su atención en comparar dos políticas públicas distintas diseñadas para fomentar la producción de gas en el país: por un lado, la política energética en el sector implementada por el gobierno de Cambiemos (2016-2019); y por otro, la política en el sector llevada adelante por el gobierno del Frente de Todos (2020-2023). Este resumen mostrará las conclusiones más relevantes de un análisis más extenso que se hizo prestando atención a las características específicas de los actores económicos y a la relación existente entre la política pública con a) el bloque histórico<sup>1</sup> que detenta el poder del Estado en un momento determinado y b) un patrón de acumulación de capital.

El bloque histórico es un concepto elaborado por Antonio Gramsci en los cuadernos de la cárcel y reapropiado por la sociología económica y las ciencias políticas. Esta idea busca señalar que para que se consolide un proyecto hegemónico debe haber un *vínculo orgánico* entre la estructura (entendida como el cúmulo de fuerzas que son la base material de la sociedad) y la superestructura (entendida como el conjunto de instituciones políticas y culturales que detentan la dirección moral del conjunto societal y el aparato del Estado). El referente empírico que Gramsci señala para dar cuenta de ese vínculo son *los intelectuales orgánicos*; estos se conforman por las capas sociales que ejercen funciones organizativas tanto en la producción, como en la cultura o la política. A su vez,

---

<sup>1</sup> Utilizaremos la noción “bloque histórico” o “bloque de poder” indistintamente.

Gramsci afirma que cada clase social forma su propia capa de intelectuales encargados de elaborar una determinada concepción del mundo para ese grupo, además de otorgarle homogeneidad como clase (Portelli, 2007). Pues bien, en este trabajo observaremos la composición y las características de las fuerzas gubernamentales como indicador de la composición de un determinado bloque histórico. El otro concepto que utilizaremos para nuestro análisis es el patrón de acumulación de capital<sup>2</sup>, elaborado por Eduardo Basualdo (2019) para señalar que en el capitalismo se pueden configurar distintas formas de acumulación del capital, con relativas diferencias en la relación entre las variables de un patrón a otro. El concepto se entronca a su vez con la idea gramsciana de bloque histórico al señalar que una determinada característica de este último fomenta a su vez un patrón de acumulación de capital específico; es decir, que fomenta la acumulación de capital de manera más acentuada en ciertas ramas de la producción y no en otras.

La primera parte de nuestro trabajo se abocó a una caracterización de los actores económicos y la configuración histórica del mercado hidrocarburífero en la Argentina. A partir del análisis de datos e información bibliográfica, el trabajo llega a la conclusión de que, por las mismas características de la producción de hidrocarburos, se vuelven necesarios grandes desembolsos de capital para garantizar un retorno, sobre todo por la necesidad de bienes intermedios muy elaborados (maquinaria, insumos químicos, etc) y una mano de obra sumamente especializada. Por otro lado, la tasa de retorno es elevada, pero en un período de maduración muy extenso, por lo cual las empresas necesitan disponer de la espalda financiera suficiente para continuar operando hasta que se perciban los márgenes de ganancia (Scheimberg, 2020).

Estas dos características condicionan el ingreso de capitales pequeños o con reducida capacidad financiera, pero también han sido un condicionante histórico para el Estado Argentino (y en general para cualquier Estado) en tanto necesita del capital privado para explotar sus recursos. En los años 90 la estrategia de ese Estado fue la desregulación generalizada y la privatización de su empresa de bandera (Gadano, 1998), lo que generó un proceso de concentración del mercado y de centralización e internacionalización de los actores económicos: algo que sigue presente hasta el día de hoy, con la sustancial diferencia de que YPF ha sido reestatizada en el año 2012. Finalmente, también se puede observar que en el caso de la producción de gas hay dos potenciales fuentes de

---

<sup>2</sup> Utilizaremos las nociones de “patrón de acumulación de capital”, “modelo de desarrollo económico” o “modelo de crecimiento económico” como sinónimos.

incertidumbre en el entorno dónde se desarrollan los actores económicos: Por un lado, antes de poder extraer el recurso las empresas deben embarcarse en el sinuoso proceso de la *exploración* con altos riesgos que no garantizan ningún tipo de ganancia. El otro factor de incertidumbre se encuentra en el mismo precio internacional del hidrocarburo, ya que este sufre una enorme volatilidad, no solo por los juegos del libre mercado, sino porque es afectado permanentemente por decisiones geopolíticas de los países. (Scheimberg, 2020). Según la sociología económica (Gaggero, 2012) y partiendo de estas características del sector, podemos comprender las decisiones estratégicas de las empresas como acciones tendientes a disminuir la volatilidad de ese entorno, principalmente en la forma de un reclamo hacia el Estado. Conectando un punto con otro, no es difícil suponer que la política pública se “cocina” al calor de esa doble tensión y e interdependencia de un Estado que necesita explotar sus recursos, y empresas centralizadas que necesitan un entorno estable para garantizar sus ganancias. Es sobre esa tensión que ahondaremos de ahora en adelante.

En el segundo apartado del trabajo se dio cuenta de los antecedentes históricos inmediatos a nuestro período de interés; esto es, la política económica y la política energética de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Kirchner (2008-2011 y 2012-2015). Allí arribamos a dos conclusiones importantes a tener en cuenta: entre los años 2003 y 2011 los gobiernos kirchneristas llevaron adelante una política económica “keynesiana” de aliento al consumo, desatendiendo cuestiones estructurales de la economía, como es el progresivo deterioro de la producción de hidrocarburos; a partir del año 2011, con el déficit de la balanza comercial energética, y empujados por el impacto de la crisis internacional del 2008, comienzan a elaborar una redefinición de la política económica y la política energética, de la cual la estatización de YPF en el año 2012 resulta ser su aspecto más notorio. Luego de esa estatización llevan adelante una política de articulación con empresas privadas manteniendo el protagonismo estatal, sobre todo con el objetivo de desarrollar los recursos hidrocarburíferos en Vaca Muerta. (CENDA,2010; Gadano, 2014). Sin embargo, sabemos que esa redefinición de la política productiva y energética durante estos gobiernos no llegó a desplegarse en todas sus consecuencias debido al triunfo de la Alianza Cambiemos en el año 2015.

En estos gobiernos también se llevaron adelante las políticas de incentivo para la producción de gas conocidas como Plan Gas I y II<sup>3</sup>, que generaban un incentivo a las empresas que aumentaran su producción del hidrocarburo colocando un precio base (el precio promedio obtenido por las empresas fue de 4,70 USD/MMBTu) y asegurando un precio mayor para la producción excedente (7,50 USD/MMBTu), todo sostenido por el Estado Nacional. Los resultados de esta política fueron alentadores dado que revirtieron el declino de la producción y sustituyeron importaciones por un valor de 6 mil millones de dólares (Carbajales, 2023).

Ya sumergiéndonos en los casos puntuales de interés, el trabajo aborda el estudio de las políticas de producción de gas durante el gobierno de Cambiemos (2016-2019) tomando cómo ejes de nuestro análisis por un lado a) la relación del diseño de la política pública del sector con la conformación de un bloque histórico b) la relación del diseño de dicha política con un modelo de económico de crecimiento.

Luego de explicar algunas de las políticas económicas centrales de la administración, en el trabajo nos centramos en la importante influencia que tuvo la presión del grupo TECPETROL en la elaboración de una política pública para el sector de la producción de gas, y cómo el resultado fue un importante redireccionamiento de los subsidios en su favor, desplazando e incluso dañando el valor de la empresa estatal YPF. Hemos fundamentado esta conclusión basándonos en datos y conclusiones aportados por la bibliografía especializada sobre el tema (Sabbatella y Chas, 2020), declaraciones públicas del dueño de TECPETROL Paolo Rocca, y el análisis de diseño de la política pública durante la gestión cambiemos (Resolución N°46 del año 2017 del Ministerio de Minería y Energía de la Nación)

Luego analizamos la composición del bloque de poder del gobierno (tomando como referente empírico la pertenencia de los distintos funcionarios a sectores del capital) y el desempeño de distintos sectores de la economía en el primer año de gestión. En este caso nos hemos apoyado sobre todo en los aportes de Manzanelli, Gonzáles y Basualdo (2017).

Así llegamos a la conclusión de que a) la composición del bloque histórico de forma *homogénea* por distintas fracciones del capital al menos favoreció las presiones ejercidas

---

<sup>3</sup> El antecedente directo de esta política fue el Gas Plus del año 2008 pero que estaba orientado únicamente al mercado interno y, según Carbajales (2023), no tuvo los resultados esperados.

por el grupo TECPETROL b) planteamos la hipótesis de que el diseño de dicha política pública se correspondía con un *modelo de crecimiento económico de enclave*, esto es, que no se enraizaba en el tejido productivo nacional de pequeña y mediana escala. Sin embargo, el trabajo también señala que, por el fracaso de la política económica posterior (y por ende la falta de datos empíricos lo suficientemente amplios y extendidos en el tiempo), esta segunda hipótesis era de un carácter más débil y provisoria que la primera.

En nuestro último apartado analítico nos dedicamos al período correspondiente al gobierno del Frente de Todos (2019-2023). Nuevamente nos dedicamos a explorar el desempeño de la política pública para el sector bajo los dos mismos ejes de análisis antes señalados a) la relación entre el diseño de la política pública con un determinado bloque de poder b) la relación entre el diseño de la política pública con un determinado modelo de crecimiento económico. Con este foco primero nos dedicamos a contar los hechos históricos más determinantes de una gestión consumida por sus propias internas. Luego nos dedicamos a desglosar y analizar el proceso de elaboración de la política Plan Gas Ar. Utilizando como principal insumo de análisis el libro de Carbajales(2023), encontramos que el nuevo diseño de la política contemplaba normativas, no solo para anclar un precio del gas, sino también para evitar el acaparamiento de los subsidios por un solo actor; evitar la litigiosidad; y enraizar el crecimiento de la producción gasífera al tejido productivo local. Seguidamente, utilizando los datos aportados por la Secretaría de Energía de la Nación (elaborados en base a las declaraciones juradas aportadas por el sector) sobre la producción de *shale gas* por empresa, observamos que la empresa TECPETROL llegó a acaparar el 42,5% del mercado del gas no convencional en 2019, desplazando a otros actores, lo que resultó en un claro reflejo de la reasignación de subsidios y una política pública que acabo disminuyendo la competitividad y concentrando el sector. En contraste, para el año 2023 cuando se observaron los resultados de las primeras rondas elaboradas por el Plan Gas Ar. puede verse un proceso de *desconcentración* del mercado de *shale gas*, dado que TECPETROL redujo su participación al 26,2%.

Finalmente nos abocamos al análisis del bloque de poder en el gobierno del Frente de Todos, señalando que existía una enorme heterogeneidad de sectores representados. Para afirmar esto nos basamos en bibliografía específica (Amil, Corral, Foresti, 2022; Motta, Gustavo y Pierbattisti, Damián, 2023), y en una interpretación propia del proceso político bajo análisis. Teniendo esto en cuenta, elaboramos las siguientes hipótesis con respecto a

los ejes mencionados: a) la conformación de un bloque de poder más heterogéneo gestó (en confluencia con otros factores que aquí debemos solo mencionar) las condiciones de posibilidad para que emerja una *autonomía enraizada* en el diseño y aplicación de una política pública b) el diseño de esa política pública se vincula estrechamente con la proyección de un modelo de crecimiento que se nutra de los tejidos productivos locales y regionales. Sin embargo, y como en el apartado del análisis anterior, el estrepitoso fracaso de la política económica general hace imposible corroborar esta última afirmación en base a la experiencia, por lo cual su validez es meramente teórica hasta el momento.

Por supuesto, no podemos negar que han jugado su papel otro conjunto de aspectos sociológicos en la conformación de un equipo capaz de articular una política pública exitosa, incluso en el contexto de un gobierno sumamente inestable: la formación de cuadros técnicos y políticos con experiencia en la gestión Estatal; la apertura y articulación con toda la amplia gama de actores interesados en esa política; la importancia de los factores ideológicos en los propios hacedores de la política pública, etc. No es posible en esta indagación tener en cuenta el resto de esos aspectos que considero confluente y de suma importancia<sup>4</sup>; el trabajo solo apunta a agregar un elemento más a tener en cuenta.

### **Bibliografía utilizada**

Amil, Martín Miguel; Corral, Damián Gustavo; Foresti, Joaquin Gonzalo (2022) La representación de los sectores políticos del Frente de Todos en el gabinete nacional de Alberto Fernández. Universidad Nacional de General Sarmiento. Programa de Posgrado en Ciencias Sociales; Instituto de Desarrollo Económico y Social; Prácticas de Oficio; 1; 29; 12-2022; 73-90

Basualdo, Eduardo (2019) Fundamentos de economía política-1ed-Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Carbajales, Juan José (2023) El Plan Gas : Política pública energética y transición ambiental- 1a ed - José C. Paz : Edunpaz.

CENDA (2010); “La Macroeconomía después de la convertibilidad”, en CENDA (2010), *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual*. La

---

<sup>4</sup> Dado que también habría que analizar porque fue posible articular una política pública estable y consistente en el mar de una gestión inestable y con políticas que han mostrado su fracaso

*economía argentina en la post-Convertibilidad (2002-2010)*, Buenos Aires, CENDA – Cara o ceca, (págs. 7-46)

Cantamutto, Francisco J (2023).; El gobierno del Frente de Todos, o el fracaso de la búsqueda del consenso imposible; Pontificia Universidad Javeriana; Papel Político; 29; 20-4-2024; 2-19

Gaggero, Alejandro (2012) Estado, mercado y dinámicas organizacionales. Un abordaje de las estrategias empresarias a través de la sociología económica. Papeles de Trabajo, Año 6, N°9, junio de 2012, pp. 37-57.

Gadano, Nicolás (1998) Determinantes de la inversión en el sector petrolero y gas de la Argentina-Serie Reformas Económicas- LC/L.1154 Octubre de 1998

Gadano, Nicolás (2014) “La lógica político-institucional de la política energética” En Acuña, Carlos H. (comp) Dilemas del Estado argentino: política exterior, económica, y de infraestructura en el siglo XXI. Buenos Aires: Siglo XXI.

Motta, Gustavo y Pierbattisti, Damián (2023) Análisis comparado de los gabinetes inicial y actual (marzo 2023) del presidente Alberto Fernández. Obervatirio de las Elites. CITRA-CONICET. <https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2023/06/InformeObservatorioDeLasElites-n10.pdf>

Portelli Hugues (2007) “Gramsci y el Bloque Histórico” Buenos Aires: Siglo XXI Editores

Sabbatella, Ignacio; Chas Breno Nunes (2020) ¿Ámbitos privilegiados de acumulación en Vaca Muerta? El caso de Tecpetrol. Revista Realidad económica n°35 año 50

Scheimberg, Sebastián (2020) El mercado argentino de combustibles líquidos y la competencia. Revista Argentina de Derecho de la Energía Hidrocarburos y Minería. Número 25, mayo-juio. Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma.- I.S.S.N.: 2362-3195

Manzanelli, Pablo; González, Mariana L.; Basualdo, Eduardo: (2017) “6. La primera etapa del gobierno de Cambiemos. El endeudamiento externo, la fuga de capitales y la crisis económica y social.” En Basualdo, Eduardo. Endeudar y fugar: Un análisis de la historia económica argentina de Martínez de Hoz a Macri. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores

1500 2500 palabras.

Introducción

Enfoque

Análisis y conclusiones breves de lo que aporta el trabajo.