

Formación de la agenda gubernamental. La configuración del problema energético como tema de agenda de la política exterior argentina (2003-2004)

Agenda setting. The configuration of energy problem as an issue of argentinian foreign policy agenda (2003-2004)

Maximiliano Barreto*

Resumen

En el verano 2003-2004, la crisis del gas con Chile que implicó el corte del suministro de gas natural argentino a aquel país evidenció la existencia de un problema doméstico en Argentina con incidencia en su política exterior. El objetivo del artículo es indagar acerca de cómo dicha problemática se constituyó en un tema de la agenda de la política exterior argentina en aquellos años. Para ello, se siguió una estrategia general de carácter cualitativa con revisión de fuentes primarias y secundarias siendo las técnicas de recolección de datos i) la observación basada en documentos y ii) la investigación basada en Internet y archivo. En lo referido a las técnicas de análisis de datos, se empleó i) el análisis documental; ii) el análisis estadístico descriptivo y iii) el análisis de contenido/discurso. A modo de hipótesis se sostuvo que “la posibilidad de desabastecimiento energético se internalizó en la visión del gobierno como una amenaza sobre el programa económico, jerarquizó al tema energético como problema de la agenda gubernamental y condicionó la política exterior, integrándose como un asunto de la agenda externa”.

Palabras clave: Política exterior, Energía, Agenda exterior, Argentina.

* Licenciado, profesor de grado universitario y doctorando en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Jefe de Trabajos Prácticos en la UNR y Profesor Adjunto en la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA), Argentina. Correo electrónico: maximilianobarreto@uca.edu.ar

Abstract

In the summer of 2003-2004, the gas crisis with Chile, which involved the cut-off of Argentine natural gas supply to that country, highlighted the existence of a domestic problem in Argentina with implications for its foreign policy. The objective of this article is to investigate how this issue became a part of the Argentine foreign policy agenda during those years. To achieve this, a qualitative research strategy was followed, focusing on the energy issue and using primary and secondary sources. The data collection techniques employed were: i) document-based observation, and ii) internet and archive-based research. Regarding the data analysis techniques, the following were utilized: i) documentary analysis, ii) descriptive statistical analysis, and iii) content/discourse analysis. As a hypothesis, it was argued that "the possibility of energy shortage was internalized by the government as a threat to the economic program, which prioritized the energy issue as a problem on the government's agenda and influenced foreign policy, integrating it as a matter of external agenda.

Keywords: Foreign policy, Energy, External agenda, Argentina.

TRABAJO RECIBIDO: 29/9/2023 TRABAJO ACEPTADO: 22/5/2024



Esta obra está bajo una licencia internacional <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Introducción

A poco tiempo de iniciar el siglo XXI, en Argentina se evidenció la existencia de un problema en el sector energético nacional —hoy en día pendiente de ser resuelto— que impactó en diversas áreas de las políticas públicas, siendo una de ellas la política exterior. El corte en el suministro de gas natural argentino a Chile en el verano 2003-2004 fue uno de los hitos que simbolizó contundentemente este proceso. En la literatura de las Relaciones

Internacionales se encuentran abundantes trabajos que estudian las implicancias que la política exterior argentina sufrió en diversos planos y dimensiones al calor del problema energético en tanto condicionante doméstico a lo largo de los años. Por ejemplo, ciertos abordajes recorren las nuevas vinculaciones internacionales que el país asumió ante la escasez de combustibles para el abastecimiento interno como ser mediante las compras de gas natural a Bolivia y las importaciones de fueloil y gasoil vía la intermediación venezolana a partir de 2004 o, más adelante, en 2008, a través de las compras de gas natural licuado (GNL) a proveedores extra regionales. Siguiendo con las ilustraciones, otras líneas de análisis se enfocan en las relaciones bilaterales que se vieron tensionadas por la restricción a las exportaciones de gas natural (el caso de Chile) o, en 2012, ante la expropiación por parte de Argentina de las acciones de la petrolera trasnacional Repsol YPF, etc.

Ahora bien, analíticamente, cabe decir que dichas aproximaciones se interesan en las consecuencias de la condicionalidad. Dada esta situación, el presente artículo busca aportar al estudio de una instancia previa a las consecuencias o efectos, la cual refiere al mecanismo que explica la relación entre el problema energético y la política exterior. De este modo, los interrogantes en torno a los que gira este trabajo son: ¿cómo emergió la problemática energética? y ¿de qué manera se constituyó en un tema de la agenda del gobierno y de la política exterior argentina?

Rastrear la respuesta a estas preguntas implica dirigir la mirada hacia la década del '90 en donde se realizaron cambios de fondo en el sector energético en el marco de las reformas del Estado emprendidas por el gobierno de Carlos Menem (1989-1994/1995-1999). Al promediar dicha década diversos indicadores como la producción petrolera, la perforación de pozos

exploratorios y de avanzada de petróleo y gas natural, el horizonte de reservas hidrocarburíferas y el volumen de las exportaciones de gas natural, presentaron comportamientos preocupantes. A modo ilustrativo, en 1996 y 1997 se observó un fuerte descenso en la actividad exploratoria de yacimientos gasíferos, que cayó de 165 pozos exploratorios en 1994 a 94 en 1997, debido al freno en inversiones sobre este tipo de actividades de riesgo (Gadano, 1998, p. 33). Evidentemente, en un país con una matriz energética dependiente de recursos hidrocarburíferos, los indicadores clarificaron la presencia de un escenario que, hacia fines de los ‘90 e inicios del año 2000, desde la perspectiva de las políticas públicas se aproximó a aquello que los estudiosos definen como una “situación problemática”. Fue un momento donde la problemática permaneció “subterránea”, sin ingresar en la agenda de la sociedad y mucho menos en la gubernamental, solo siendo atendida por algunos actores. Debido a la profunda crisis que eclipsó a Argentina en esos años, otros temas como la desocupación, la pobreza, el hambre, la falta de credibilidad en la clase política, la necesidad de salir del *default* y la renegociación de la deuda externa, concentraron la atención social y política. Cabe decir que en aquel escenario el abandono del régimen de la Convertibilidad, la suspensión del pago de la deuda externa y una serie de medidas de política económica de alcance macro y microeconómico al amparo de leyes de emergencia propiciaron un cambio en la orientación general de las políticas del Estado que se distanció del esquema neoliberal imperante hasta el momento. En el gobierno interino de Eduardo Duhalde (2002-2003) se comenzó a ensayar un nuevo modelo de desarrollo que apuntó a eliminar o compensar a través de la intervención del Estado las fallas del mercado, ejerciendo un papel promotor de las actividades productivas, considerando al mercado interno

como el motor del crecimiento, entre otros rasgos (Actis *et al.*, 2016, p. 194). En este marco de políticas, la situación problemática energética fue ampliando su alcance: por ejemplo, hacia el año 2002 comenzó a escasear el gasoil y el gas licuado de petróleo (GLP). En efecto, la situación adquirió otros rasgos y ascendió en la escala de prioridades de la agenda gubernamental definiéndose como un “problema” de agenda propiamente dicho. Con el arribo de Néstor Kirchner a la presidencia en mayo de 2003 y, parafraseando a Aguilar Villanueva, la problemática energética paulatinamente fue modelada como una construcción lógica planteada y estructurada de modo tal de ser abordable gubernamental y socialmente con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos a disposición (1993, pp. 59-61). Dado que el nuevo gobierno propuso que el modelo desarrollo debía centrarse en lo productivo, en el empleo y en la equidad de la distribución del ingreso, la posibilidad de interrupción del suministro energético se internalizó como una amenaza que podría lesionar las perspectivas de crecimiento económico y, por añadidura, la gobernabilidad generando más pobreza, hambre, exclusión y conflictividad social (Kirchner, 2004, enero). Así, ante la restricción de gas natural y electricidad¹ en el verano de 2003-2004, el gobierno de Kirchner (2003-2007) decidió privilegiar el abastecimiento interno: era prioritario consolidar las perspectivas de crecimiento económico, siendo la energía un factor esencial para este cometido. A partir de allí, la política exterior en tanto política pública fue condicionada por un conjunto de factores del sector energético, repercutiendo en los vínculos del país con diversos actores internacionales.

Metodológicamente, se propone una investigación de tipo transversal en el marco de una estrategia general de carácter cualitativa donde la problemática energética es la variable

¹ En gran medida producida en centrales térmicas con empleo de gas natural.

independiente y la política exterior argentina es la variable dependiente. Asimismo, se incluyen dos variables intervinientes: “visión del gobierno” y “agenda de gobierno”. Estas últimas se añadieron debido a que la relación entre las variables principales fue pensada como una “teoría” en los términos de Van Evera (2002, p. 16), esto es, una relación conjeturada entre dos fenómenos y el mecanismo que explicita cómo ocurre la relación de condicionalidad. En este sentido, la condicionalidad de la problemática energética sobre la política exterior estuvo mediatizada por las variables intervinientes mencionadas. En cuanto a la operacionalización, se realizó del siguiente modo. La variable independiente se conformó por dos dimensiones: física y económica, las cuales emplearon indicadores energéticos (cuantitativos y materiales). Para la primera dimensión, los indicadores fueron: producción de fuentes primarias y secundarias (incluyendo producción por áreas), reservas hidrocarburíferas (incluyendo reservas por áreas), horizonte de reservas hidrocarburíferas y oferta interna de fuentes primarias y secundarias. La segunda, incluyó indicadores *proxy* del nivel de inversiones de riesgo —dada la dificultad en contar con series sobre dicho indicador— como: nivel de producción hidrocarburífera por área, nivel de reservas hidrocarburíferas por área, perforación de pozos exploratorios y de avanzada hidrocarburíferos y porcentaje de éxito de la actividad exploratoria. Asimismo, se incluyeron las importaciones y exportaciones de recursos como indicadores *proxy* del carácter económico de la problemática energética.

Respecto a la variable dependiente, la operacionalización se realizó a través de dos dimensiones: la político-diplomática y la económica-comercial, que compartieron el mismo indicador que registró las acciones del gobierno en relación con otros actores internacionales (los índices de dicho indicador fueron: carácter de la acción, agencia/s, contraparte/s,

objetivo/s e instrumento). Dicha variable, presentó componentes materiales e ideacionales. En cuanto a las variables intervinientes, la primera de ellas (“visión del gobierno”) cumplió la función de captar las primeras impresiones de los tomadores de decisiones respecto a la problemática energética, a través de indicadores ideacionales. En otras palabras, los indicadores de ésta revisten un carácter subjetivo ya que informan datos nutridos por el sistema de ideas, creencias y percepciones de quienes formulan las políticas públicas. La dimensión general de la variable captó la cosmovisión política del gobierno; la sectorial, el enfoque que se tuvo de la parcela de la realidad que representa lo energético y, la específica, captó las primeras apreciaciones que se tuvo sobre la problemática. Asimismo, cabe decir que se incorporaron indicadores para recabar la valoración de la oposición, los empresarios y el sector académico-especializado debido a que, si los indicadores anteriores no arrojan datos sobre la visión del gobierno (el gobierno no considera la problemática), desde el punto de vista de las políticas públicas es relevante contar con la apreciación de otros actores. La segunda variable interviniente (“agenda de gobierno”) cumplió la función de captar las impresiones de los tomadores de decisiones respecto a la problemática energética al configurarse como un problema de la agenda gubernamental. Al igual que la anterior se compuso de indicadores ideacionales.

Estas herramientas, permitieron construir la hipótesis de investigación la cual afirma que “la posibilidad de desabastecimiento energético se internalizó en la visión del gobierno como una amenaza sobre el programa económico, jerarquizó al tema energético como problema de la agenda gubernamental y condicionó la política exterior, integrándose como un asunto de la agenda externa”.

En cuanto a las fuentes, cabe decir que se emplearon recursos primarios y secundarios siendo las técnicas de recolección de datos i) la observación basada en documentos y ii) la investigación basada en Internet y archivo. En lo referido a las técnicas de análisis de datos, se empleó i) el análisis documental; ii) el análisis estadístico descriptivo y iii) el análisis de contenido/discurso.

Finalmente, el artículo se compone de los siguientes apartados. La próxima sección, por un lado, inserta el trabajo en la literatura académica de las RRII acerca de los estudios sobre la formación de la agenda gubernamental y los temas energéticos y, por otro lado, presenta los conceptos escogidos. Luego, el primer apartado de carácter empírico analiza la problemática energética con anterioridad al gobierno de Néstor Kirchner, mientras que el apartado restante se dedica al estudio de la problemática cuando ingresa a la agenda de gobierno, condicionando la política exterior. Por último, el artículo cierra esbozando reflexiones acerca del recorrido teórico-empírico y la sustentación de la hipótesis.

I. Los temas de agenda y energéticos en la literatura

Durante mucho tiempo los estudios acerca de la formación de la agenda de gobierno permanecieron alejados de las RRII dada la hegemonía de la visión realista que desconsidera lo que ocurre al interior del Estado. Hacia los años '60 y '70 aparecieron trabajos que abrieron nuevos caminos al respecto. Es el caso de la teoría del *linkage* (también llamado “enfoque interactivo”) que propuso estudiar la política exterior considerando los planos nacional e internacional simultáneamente y cuyo principal representante es James N. Rosenau con su trabajo pionero: *Pre-theories and theories of foreign policy* (1966). Sin embargo, aunque Rosenau fue caratulado como el teórico clásico de la política exterior, el lugar de sus

ideas en la literatura de las RRII fue declinando, en gran parte porque no se produjo la esperada teoría general de la política exterior (Hazleton, 1987, p. 15). Por otro lado, dentro de la llamada *Innenpolitik theory* o teoría doméstica de la política exterior que enfatiza el proceso de formación de las políticas y no los atributos del Estado o su ubicación relativa, se encuentra otro ejemplo señero: la propuesta de Graham T. Allison en su obra “La esencia de la decisión” de 1971 donde construye modelos de toma de decisiones por parte de organizaciones gubernamentales. Más adelante, el realismo neoclásico hizo lo propio al postular una articulación entre variables domésticas y exógenas a la hora de explicar el comportamiento exterior de un Estado. Resulta clave la distinción entre gobierno y nación en el entendimiento de que son los dirigentes y no las naciones los que enfrentan la realidad internacional en un contexto en que la propia estructura estatal impone restricciones (Zakaria, 2000, pp. 20-21). Asimismo, aparecieron estudios más específicos que asumieron a la política exterior como política pública (Ingram y Fiederlein, 1988). En Argentina, tras la redemocratización se dio un primer paso en esa dirección con la introducción del punto de vista político y económico por sobre la tradicional perspectiva jurídica que había primado en los análisis anteriores. Por otro lado, más cerca en el tiempo los abordajes han comenzado a crecer en investigaciones que adoptan plenamente la perspectiva de la política exterior como política pública (Busso, 2016c). Cabe destacar que estas indagaciones han puesto de relieve la dificultad de entender a la política en cuestión utilizando marcos conceptuales del mainstream ya que estos presentan un esquema institucional donde los actores, sus interacciones y su capacidad de impacto en la formulación de la política exterior difieren significativamente de lo que acontece en Latinoamérica, en general, y Argentina, en

particular (Busso, 2016c). Este último aspecto sumado a que el desarrollo teórico de las RRII ha sido relativamente limitado en el campo de la política exterior, condujo a que numerosas investigaciones recurrieran a marcos teóricos provenientes de otras disciplinas como la sociología política clásica (Soares De Lima 1994, como se citó en Busso, 2016a y b).

Dadas estas consideraciones, para estudiar la formación de la agenda de la política exterior argentina frente a la problemática energética se escogió la propuesta de Celso Lafer (2002) quien entiende que la política exterior como política pública tiene la tarea de traducir necesidades internas en posibilidades externas para ampliar el poder de control de una sociedad sobre su destino. Esta definición habilita pensar a la política exterior como política pública y explicita una función específica con peso en la hipótesis: dicha política debe estar guiada por la meta de trabajar a nivel internacional para contribuir a la solución de los problemas, necesidades e intereses locales (Lafer, 2002 como se citó en Busso, 2016b, p. 12). Además, se acudió a la Ciencia Política para definir política pública –en tanto sinónimo de la política estatal pero diferente a la política de Estado– como:

un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De tal intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión (O'Donnell y Oszlak, 1995, pp.112-113).

De esta disciplina también se tomaron los siguientes conceptos. En primer lugar, la idea de “situación problemática” definida como “hechos vividos u observados por los sujetos que, al referirlos a sus cuadros valorativos, arrojaban conclusiones negativas de reprobación y malestar” (Aguilar Villanueva, 1993, p. 58). Se optó por esta conceptualización pues permitió expresar la lectura inicial que los tomadores de decisiones hicieron sobre el tema energético. Además, se acudió al concepto de “problema” para referir al ascenso de la situación problemática en la escala de prioridades de la agenda gubernamental. Aguilar Villanueva, define a los problemas como construcciones lógicas planteadas y estructuradas, de manera que sean gubernamental y socialmente abordables con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos a disposición (1993, pp. 59-61). Por último, se recurrió al concepto “agenda de gobierno” entendida como “el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (Aguilar Villanueva, 1993, p. 29).

Ahora bien, en cuanto al estado de la reflexión sobre temas energéticos en las RRII, pueden observarse dos cuestiones. Por un lado, i) en términos de la teoría de la disciplina, la energía ha recibido atención en segundo plano, por lo cual su entendimiento varía dependiendo de la perspectiva de análisis adoptada. Así, por ejemplo, los estudios de Michael Klare sobre el petróleo y la política de Estados Unidos pueden caratularse como realistas mientras que los aportes de Thijs Van de Graaf y Benjamin Sovacool en *Global Energy Policy* constituyen aproximaciones desde el institucionalismo liberal. Por su parte, los denominados “estudios de seguridad” no incluyeron de manera expresa la noción de “seguridad energética”, por lo cual,

la problemática se trata indirectamente en los planteamientos teóricos de escuelas como la de Copenhague, el constructivismo en su enfoque de “comunidades de seguridad” y los abordajes de la seguridad humana (Iturre, 2008, p. 8). Siguiendo a Susan Strange, representante de la Economía Política Internacional, la energía aparece identificada como una de las fuentes secundarias del concepto de poder estructural (Sánchez Ortega, 2011, p. 182), estatus similar al que recibe a manos del Realismo Clásico en su noción de poder (Morgenthau, 1986, pp. 143-220). Por otro lado, ii) en términos empíricos-conceptuales el abordaje si ha sido directo y explícito. Alejándonos de los ejemplos del *mainstream* disciplinar cabe decir que en Argentina se avanzó en dos direcciones en cuanto al campo de la política exterior y la energía: en primer lugar, se han abordado dichos temas a través del estudio de algunas vinculaciones específicas del país: Bolivia, Chile, Paraguay y Venezuela (Tini, 2008; Roark y Giglio, 2010; Lorenzini, 2012 y 2017; Ceppi y Lorenzini, 2019; Sabbatella y Serrani, 2021) o bien, a través del estudio de la política exterior de otros países como Bolivia y Brasil y su vinculación con Argentina (Neiva Santos, 2009; Zapata, 2011; Ceppi, 2014; Schenoni y Ferrandi, 2014). En segundo lugar, se constatan trabajos especializados en factores particulares como el gas, el petróleo y las inversiones, incluyendo la visión desde otras disciplinas (Cont y Navajas, 2004; Corredera y Rosenfeld, 2004; Freda, 2004; Honoré, 2004; Rodríguez Martín, 2006; Ortiz, 2008; Sabbatella, 2010; Straschnoy *et al.*, 2010; Ferrante y Giuliani, 2014).

En este panorama, se escogió la idea de “recursos naturales estratégicos”, esto es, bienes físicos procedentes de la naturaleza (renovables y no renovables) susceptibles de ser utilizados por el hombre para satisfacer el sistema productivo de un país que funciona a base

de esos recursos, sin los cuales peligra su supervivencia (de Paula y Lorenzo, 2009, p. 64). Dicha definición se seleccionó porque operó como tipo ideal en referencia al modo en que el gobierno de Kirchner entendió a los recursos naturales, el cual se distanció de la lectura de los años '90 en clave de *commodities*. Por último, se prefirió utilizar la expresión “crisis de restricción de la oferta doméstica energética” en vez de “crisis energética”, para mostrar la situación de déficit energético interno que los factores antes mencionados representaron. Se coincidió con Sabbatella en que la pérdida del autoabastecimiento —en el sentido clásico— no implica de por sí una situación crítica en el nivel sectorial ya que la Argentina importó sólo una parte de sus necesidades energéticas, al igual que otros países (2018, 9 de noviembre).

II. Configuración de la situación problemática energética

A fines de 1989 y comienzos de la década de 1990, el sector energético argentino sufrió una profunda transformación en el marco del proceso de reforma estructural que experimentó el Estado, modificando el modelo de gestión estatal (Estado-productor-empresario) que sobre él había predominado históricamente: de modo directo a través de las empresas públicas energéticas, o indirectamente a través de controles en las decisiones de precios, producción, comercio exterior, etc. (Gadano, 1998, p. 16; Goldstein *et al.*, 2016, p. 34). Los eslabones más relevantes fueron alcanzados por una serie de decretos sectoriales (N° 1055; N° 1212 y N° 1589 de 1989; N° 2778 de 1990 y N° 2408 de 1991) y por las leyes de privatización de las empresas Gas del Estado (N° 24076) y Yacimientos Petrolíferos Fiscales² (N° 24145) ambas de 1992, ya en la presidencia de Menem. Aunque los cambios ejecutados fueron de fondo,

² Más conocida como YPF (Sociedad del Estado —SE) fue hasta la década del '90 la empresa petrolera estatal argentina. En el proceso de privatización cambió el tipo societario siendo ahora una Sociedad Anónima (SA).

como se ve, los mismos se realizaron a través de decretos, sin modificar la Ley N° 17319 de Hidrocarburos vigente desde 1967.

En cuanto a los hidrocarburos, el menemismo consideró anacrónico que fueran un recurso natural estratégico en los términos definidos en el apartado anterior pues lo significativo era el valor económico y no el estratégico, dando lugar así a la “commoditización”³ de estos recursos (Bernal *et al.*, 2014, p. 23). En cuanto a las reformas, aquellas introducidas en el plano del *upstream*⁴ —que dejaron en manos de actores privados las actividades relacionadas con la exploración y producción primaria de energía— fueron cruciales en la paulatina configuración del problema energético aquí analizado.

Ahora bien, tras casi una década de implementación de la nueva estrategia pública⁵ en donde los actores privados decidieron —conforme a la normativa establecida— sobre la asignación de los recursos naturales energéticos agotables y, por tanto, sin responder a una finalidad política general (Pistonesi, 2000, pp. 11-12), los datos disponibles permitieron configurar una “situación problemática” en el sector energético, en los términos definidos previamente. Solamente en sectores académicos y agencias especializadas el tema fue objeto de atención sin que ello significara ocupar un lugar en la agenda social ni gubernamental ni mostrar su nivel de gravedad.

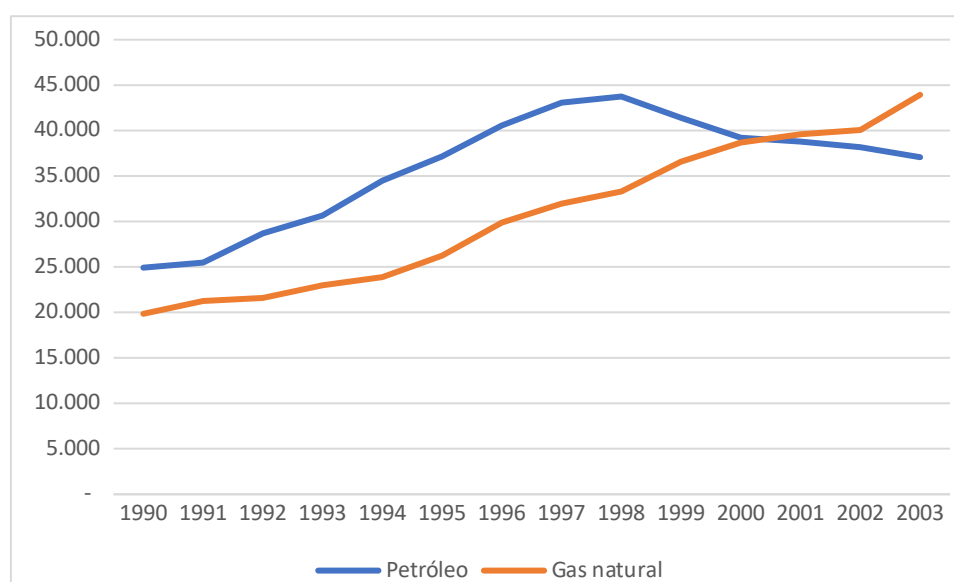
³ Esta lectura implicó considerar a los recursos energéticos como bienes transables internacionalmente cuyas pautas de contratación comercial corresponde a usos y costumbres incorporados a una institucionalidad internacional que define la naturaleza de los contratos, las cotizaciones de referencia y las calidades del producto que son reconocidas por todos los actores del mercado (Barneix, 2012, p. 2).

⁴ La cadena de suministro energético se puede segmentar en *upstream* (explotación y producción de los recursos), *midstream* (gestión de oleoductos y gasoductos, mantenimiento y administración de las infraestructuras del transporte) y *downstream* (refinería, distribución y comercialización) (Isbell, 2008, p. 4).

⁵ Tras el fin de los dos gobiernos de Menem, el nuevo presidente Fernando de la Rúa (1999-2001) optó por no alterar el esquema heredado en el sector energético.

A modo de ejemplo, en relación con la producción de petróleo y gas natural se observó un crecimiento entre 1990 y 1998 del 75,50% y del 67,83%, respectivamente. En el caso del petróleo, este crecimiento tuvo su pico en 1998 y empezó a decrecer al año siguiente. En este sentido, 1999 constituye un hito claro en la configuración de la situación problemática pues reporta el primer año de caída de un indicador clave como es la producción petrolera. En el caso del gas natural, el crecimiento se prolongaría un par de años más, con la nota distintiva de aumentar también su participación en la oferta primaria energética nacional (en 1990 representó el 37,54% mientras que en 1999 había incrementado su participación al 48%). En dicho crecimiento es importante tener en cuenta el consumo intensivo en centrales eléctricas (para generación de electricidad, que se incentivó dada las reformas mencionadas), las exportaciones de gas natural a partir de 1997 y, por supuesto, el consumo interno en general.

Gráfico 1. Producción de petróleo y gas natural en miles de TEP⁶ (1990-2003)



⁶ Es una unidad de energía cuya sigla significa tonelada equivalente de petróleo.

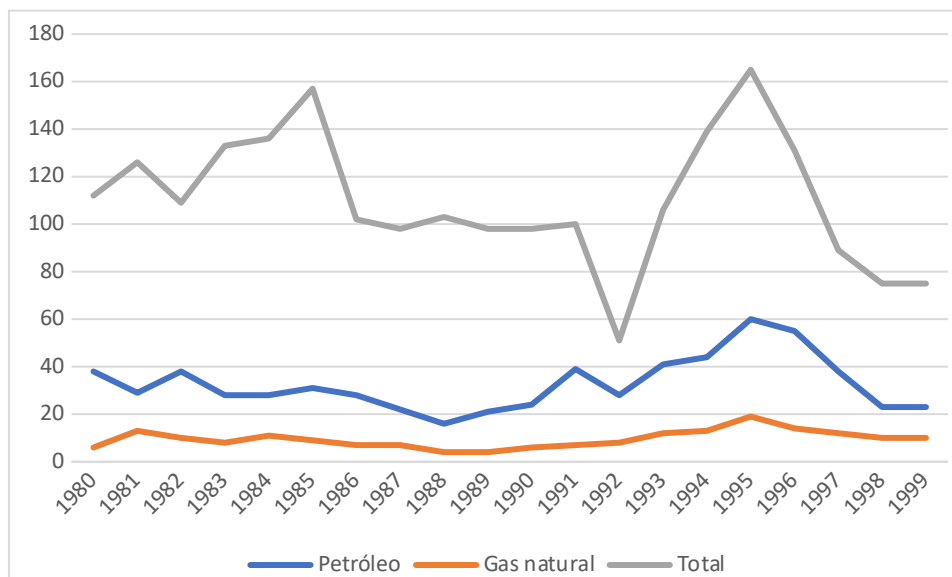
Fuente: elaboración propia en base a los datos del Balance Energético Nacional Revisión 2 del Ministerio de Energía y Minería, 2016.

Se pone de relieve que dichos indicadores tienen que ser leídos teniendo en cuenta que la expansión en la producción de hidrocarburos no se realizó en nuevas áreas de producción, sino sobre las áreas que habían sido exploradas y explotadas por la ex petrolera estatal⁷. En segundo término, se debe observar un aumento de las reservas, pero áreas ya explotadas (no en áreas nuevas o de reciente descubrimiento) y maduras sin guardar relación estadística alguna con los pozos de exploración perforados (Kozulj, 2002, p. 39). En este sentido, se visualiza una caída de la perforación de pozos exploratorios y de avanzada⁸ de petróleo y gas natural en el período 1990-1999 respecto de la década anterior, pasando en promedio de 117,4 a 102,9 exploratorios y de 143,4 a 116,2 de avanzada.

Gráfico 2. Pozos exploratorios terminados (1980-1999)

⁷ Véase Kozulj (2002, p. 37, en adelante). Allí se expone la práctica ausencia de reservas incorporadas en áreas nuevas o de reciente descubrimiento y, a su vez, la concentración de los incrementos en unas cuantas áreas. Además, muestra la escasa correlación entre actividad de perforación exploratoria e incremento de reservas, lo cual se confirma, por otra vía de representación, a través de los datos respecto a pozos exploratorios y porcentaje de éxito de estos.

⁸ Se entiende por pozo exploratorio a aquel perforado en una zona donde no se había encontrado antes petróleo ni gas. El pozo de avanzada es aquel que, después de la perforación de un pozo exploratorio que resulta productor, se perfora con el objetivo principal de establecer los límites del yacimiento.



Fuente: elaboración propia en base a Anuarios de Combustibles (1980 a 1999) de la Secretaría de Energía y Minería⁹.

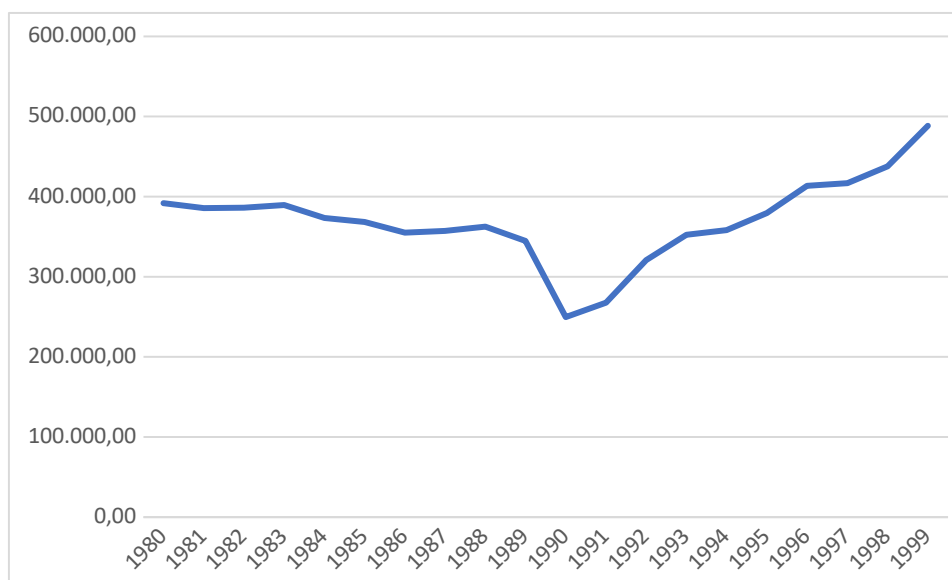
Como se visualiza en el gráfico supra, la perforación total de pozos exploratorios de petróleo y gas natural solo tuvo un incremento significativo en 1994-1995 respecto del nivel que se observó en la década anterior. Desagregadamente, para el caso del petróleo ocurrió una situación similar: en solo dos años (1994 y 1995) tuvo un incremento significativo respecto del nivel que se observó en la década anterior, para luego iniciar una tendencia en descenso. La tendencia se repite para el gas natural con 1995 como único año con un crecimiento respecto a los valores anteriores.

Es interesante notar que estas tres mediciones (indicador de nivel de producción por área, nivel de reserva por área y pozos exploratorios y de avanzada) son indicadores *proxy* del nivel de inversiones de riesgo. En efecto, la expansión de la producción en áreas exploradas y

⁹ La diferencia entre el total de pozos exploratorios terminados (en el gráfico: línea gris) y los pozos exploratorios terminados de petróleo (en el gráfico: línea azul) y gas natural (en el gráfico: línea naranja) corresponde a los llamados pozos improductivos o secos, esto es, aquellos que no producen petróleo ni gas en cantidades suficientes para ser económicamente rentables.

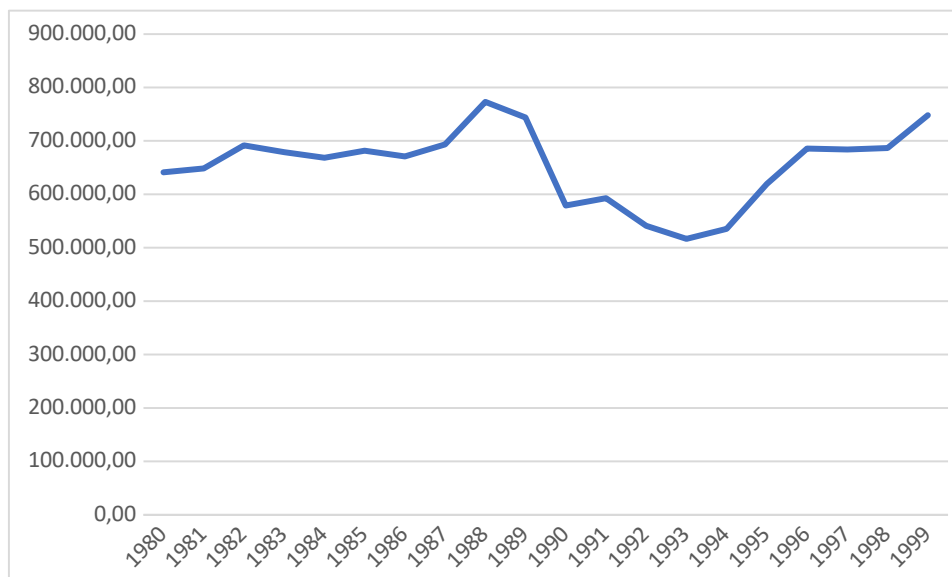
explotadas, el aumento de las reservas en áreas explotadas y maduras y la caída en el número de pozos exploratorios y de avanzada, exponen el bajo nivel de inversiones de riesgo. Un cuarto indicador *proxy* es el llamado porcentaje de éxito de la actividad exploratoria (rendimiento creciente de las inversiones de riesgo) ya que a pesar del nivel del crecimiento de las reservas (por añadidura en áreas ya explotadas o maduras), el porcentaje medio de éxito de la actividad exploratoria se incrementó en más de un 107% entre 1995-2000 respecto al período 1983-1989, mientras que la relación reservas-producción bajó a 9 años de los 14 que presentaba antes de las reformas (Kozulj, 2002, p.37). La CAF sostuvo que las inversiones en exploración sirvieron para mantener el nivel de reservas (2003, p. 85).

Gráfico 3. Reservas comprobadas de petróleo Mm³ (1980-1999)



Fuente: elaboración propia en base a Anuario de Reservas de la Secretaría de Energía, 2004.

Gráfico 4. Reservas comprobadas de gas natural en MMm³ (1980-1999)



Fuente: elaboración propia en base a Anuario de Reservas de la Secretaría de Energía, 2004.

Por último, resta mencionar la relación entre el crecimiento de la producción hidrocarburífera y el mercado externo. En el caso del petróleo (el gas natural se comenzó a exportar recién en 1997) es llamativo que el incremento anual de la producción se corresponda con el incremento anual de las exportaciones.

En resumidas cuentas, pese a que la variación de la variable independiente arrojó datos preocupantes, pocos actores obtuvieron en aquellos días conclusiones negativas sobre el presente y futuro cercano del sector energético o, si las tenían, no se vinculaban con los indicadores antes mencionados. En efecto, esto condujo a configurar la llamada “situación problemática”. En el último año de gestión de Menem, aunque se contaba con los datos mencionados provenientes de diversos documentos oficiales¹, no se registraron en general actos de reprobación hacia la situación del sector.

Desde los sectores de oposición tampoco se observaron manifestaciones de discrepancia sobre los indicadores arriba citados. Del relevamiento de los Informes de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) del período, presentados ante el Congreso Nacional¹⁰, solo en el Informe N° 34 de mayo de 1999 se consultó acerca de la participación societaria de Repsol SA en empresas con residencia en el país y sobre las metas de inversión, producción y exportación de YPF, luego de su incorporación (reciente en ese entonces) al holding Repsol (JGM, 1999, pp. 94-95)¹¹. De hecho, representantes de la UCR (principal partido opositor que se haría cargo de la presidencia desde diciembre de 1999), se encontraban trabajando en conjunto con Mac Karthy en el referido proyecto de ley de hidrocarburos (Anónimo, 21 de mayo de 1999). Producida la sucesión presidencial (Menem por Fernando de la Rúa) dicho objetivo se mantuvo y así lo expresó el nuevo secretario de Energía, Daniel Montamat (diciembre 1999-agosto 2000):

por primera vez en muchos años, la nueva administración no llega al gobierno con un mensaje contestatario en materia energética (...). Una prueba de ello es que el Poder Ejecutivo elevará en breve a la consideración del Congreso de la Nación un proyecto de Ley de Hidrocarburos que exprese los consensos básicos de la denominada ‘desregulación petrolera’, teniendo en cuenta los derechos adquiridos (...) (Petrotecnica, 2000, como se citó en Bernal *et al.*, 2014, p. 79).

¹⁰ De acuerdo con lo establecido en el artículo 101 de la Constitución Nacional, el Jefe de Gabinete de Ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus cámaras, para informar sobre la marcha del gobierno. Los informes reúnen las preguntas realizadas por los miembros de las cámaras, según corresponda.

¹¹ En enero de 1999, el gobierno puso en venta el 14,99% de las acciones que aún poseía en YPF SA (20%). Repsol fue el único oferente y el precio ofertado coincidió con el precio mínimo exigido por el gobierno. En junio de 1999, Repsol compró otros 83,24% de YPF, quedándose con el 98,23% de la empresa (Campodónico, 2004, p. 25).

Como se sostuvo líneas arriba, solamente en algunos sectores académicos y agencias especializadas el tema fue objeto de atención. No obstante, tal como lo indica la literatura de la Ciencia Política, la apreciación de un problema por un grupo social o por algún ámbito administrativo no supone necesariamente su inclusión en la agenda, pues pueden quedar postergados por la prioridad asignada o porque la atención pública está ocupada (o distraída) con otras problemáticas, pudiendo pasar largos períodos sin atravesar el umbral de la agenda pública (Martínez Nogueira, 1995, p. 26).

III. Formación de la agenda y construcción del problema energético como condicionante de la política exterior

El presente apartado abarca la etapa de iniciación de la configuración del problema, a traviesa por la ya mencionada crisis económica y social y los efectos de la cesación de pagos de la deuda externa donde, al decir de Bravo, éstos eran los verdaderos problemas que presentaba el país por lo que no se evidenciaba la existencia de un “problema energético” en la agenda gubernamental (Bravo, 2015, p. 9). Inclusive, Navajas expresa que hacia fines del 2003 existía en la Argentina poca preocupación sobre la eventualidad de una crisis energética (2006, p. 7). Ello no impide que se estuvieran dando pasos hacia su configuración. Por cuanto la definición de un problema no es lineal y automática, fueron apareciendo elementos que evidenciaron la conversión gradual de la situación problemática en un problema de agenda en sentido estricto.

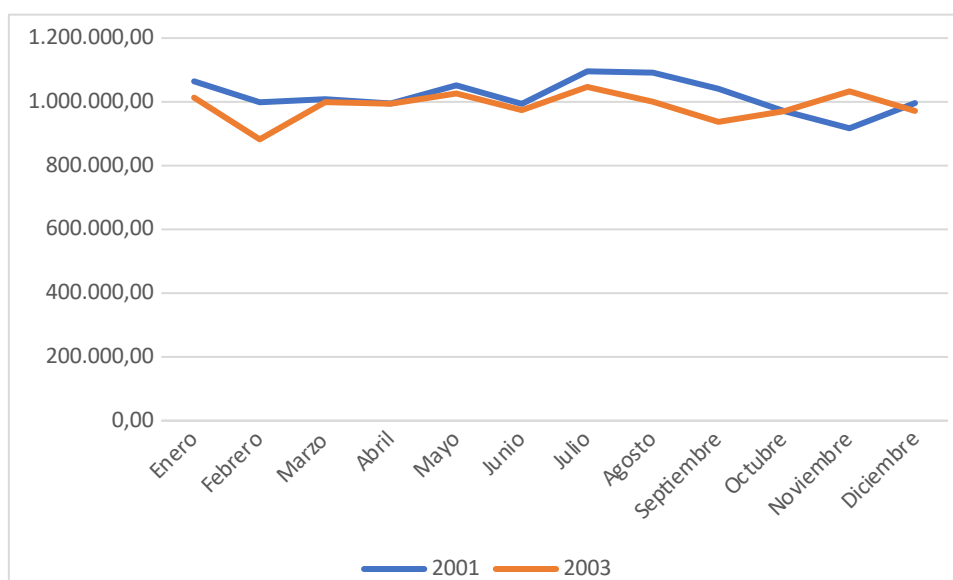
Cabe reconocer que fue durante la presidencia interina de Duhalde cuando la variable “visión del gobierno” reportó datos que arrojaron conclusiones negativas de reprobación y malestar por parte del gobierno sobre la situación problemática energética, manifestando un giro o

reinterpretación en el campo de las políticas de lo que era la tendencia hasta el momento. El referente empírico más claro de esta valoración fue la declaración de emergencia en el abastecimiento de hidrocarburos. En efecto, la variable independiente comenzó a expresar hechos que no solo concitaron la atención de ciertos sectores, sino que comenzaron a impactar en la vida de los ciudadanos y capturó atención por parte del gobierno. En este sentido, como se observó, uno de los primeros indicadores energéticos que se tiene que mencionar —en el plano del *downstream*— refiere al gasoil¹² y su desabastecimiento en algunas provincias (Candelaresi, 2002; Dellatorre, 2002).

Al llegar Kirchner a la presidencia en mayo de 2003, la problemática energética (variación de la variable independiente) presentaba una situación similar a la existente en el gobierno de Duhalde. Al respecto, se contemplaban restricciones en la oferta de algunos energéticos con impacto en la vida diaria. Se refiere aquí a la caída de la producción petrolera (cuyo derrumbe venía desde 1998 y con un elevado nivel de exportaciones) y de derivados (gasoil, GLP) y del GNC (gas natural comprimido), en un contexto de fuerte reactivación económica —con un crecimiento a tasas anuales del 7% a partir de 2003— y, en consecuencia, de expansión del consumo de energía, que coincidió con un período de retroceso sostenido de la extracción de hidrocarburos (Sabatella, 2021, p. 127). A modo ilustrativo, en el año 2001 en medio de la crisis se produjo un 3,08% más de gasoil que en 2003 durante la reactivación económica.

Gráfico 5. Producción de gasoil en m³ durante el año 2001 y 2003

¹² Recurso energético clave en la cadena de distribución de productos de consumo masivo —por su incidencia en el transporte— y en las tareas de los sectores agrícolas.



Fuente: elaboración propia en base a Tablas Dinámicas de Downstream de la Secretaría de Energía de la Nación (2010).

Dicho esto, es necesario hacer menciones sobre los valores, percepciones y aspiraciones con que llegó el gobierno de Kirchner. Esto es ineludible porque lo que está en discusión a lo largo del proceso de formación de la agenda no es tanto cuáles problemas serán tomados en consideración, sino cómo serán definidos.

El inicio del gobierno de Kirchner se insertó en el contexto regional de crisis y llegada del llamado giro a la izquierda o marea rosa que tuvo lugar en la primera década del siglo XXI y que implicó un cuestionamiento a la hegemonía neoliberal de los años '90. Aunque dicho proceso no fue homogéneo, los gobiernos de orientación conservadora quedaron en minoría. En términos generales, Kirchner inauguró un período de políticas públicas amparadas bajo el concepto de modelo de desarrollo en clave “neodesarrollista” el cual asignó un rol estratégico al Estado en materia de inversión y política industrial, pero sin caer en la dicotomía: mercado o Estado. En este marco, frente al sector energético que, como se vio,

encarnaba notoriamente las políticas de los '90, Kirchner se presentó como un punto de ruptura. En su visión consideraba que la energía debía estar: “al servicio de un proceso de desarrollo industrial y de la mejora de calidad de vida de los argentinos, manteniendo valores competitivos, con el objetivo de desarrollar la economía del país” (...). A diferencia de la década anterior, donde se privilegiaron las exportaciones de energía, el eje estaría puesto en ampliar la cobertura nacional de los servicios y ampliar el suministro a la industria argentina” (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios —MPFIS— 2015, p. 7). Esto condujo a entender a los recursos energéticos como recursos naturales estratégicos debido a su conexión vital con el sistema productivo, alejándose de la visión en clave de *commodities*. El traspaso de la Secretaría de Energía de la órbita del Ministerio de Economía al recientemente creado MPFIS, rompió la lógica económica con que fue entendida la energía en los años '90 (Decreto N° 1142, 2003).

Ahora bien, fue en los primeros meses del año siguiente (2004) cuando la variable independiente arrojó variaciones negativas con un mayor impacto en el entorno. Por cuanto un problema es una apreciación de la realidad que dista de lo deseado o considerado normal (Martínez Nogueira, 1995, p. 23), la nueva crisis restricción en la oferta interna de energéticos consolidó la visión de que el mismo revestía una faceta física a la que era necesario atender. El gobierno identificó que la naturaleza de la restricción era gasífera (restricción de la oferta de gas en el verano de 2004, cuando la demanda estacional era baja y con capacidad ociosa en los gasoductos) y, en segundo lugar, eléctrica, dada la conexión entre ambos rubros potenciada por las reformas de los años '90 (Decreto N° 180, 2004; Decreto N° 181, 2004; JGM, 2004, p. 307; Resolución N° 265, 2004; Resolución N° 1471,

2005). La Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (CAMMESA) —encargada de conducir el despacho nacional de cargas del sistema interconectado nacional— en el verano 2003-2004 informó la aparición de restricciones “inéditas” de gas natural para las centrales eléctricas y su acentuación. Allí, advertía sobre la falta de inversiones de parte de los operadores privados y su desfase con respecto a la expansión de la demanda. De manera que era necesario disponer medidas de prevención a efectos de evitar una “crisis” de abastecimiento interno (Sabatella, 2021, p. 128).

Evidentemente, dada la preponderancia (dependencia) del gas natural en la matriz primaria de energía y su rol (dependencia) en la generación de electricidad en la matriz secundaria, la insuficiencia en el suministro¹³ tendría un claro impacto social, más aún en un contexto de reactivación económica (aumento del consumo¹⁴). A los efectos de la hipótesis, este punto es crucial pues es el catalizador que movilizó al gobierno a internalizar al problema como una amenaza al “programa económico” y, por ende, a jerarquizar al tema como problema de agenda. El gobierno de Kirchner, en el marco de una estrategia de desarrollo neodesarrollista, propuso un programa económico que se distanciara de los parámetros de la década anterior, caracterizados por el énfasis en las actividades especulativas, los amplios márgenes de ganancias de los grupos concentrados, la desconsideración de la exclusión y fragmentación social y el enorme e interminable endeudamiento externo, en gran medida

¹³ Cont y Navajas (2004, p. 12) se distancian de la lectura del gobierno argumentando que durante todo el primer cuatrimestre de 2004 la oferta de gas natural contribuyó a descomprimir el desbalance energético, aportando entre más de 400 y más de 600 millones de m³ adicionales por mes respecto del año anterior, una cifra superior a las adiciones de demanda y de exportaciones, aunque luego se atenúa en mayo y cambia de signo en junio. En contraposición, el verdadero shock de oferta existió en la generación eléctrica de base. En efecto, la baja hidraulicidad que venía sufriendo la Argentina restó entre 200 y casi 300 millones de m³ (equivalentes de gas natural) por mes durante en el primer cuatrimestre, alcanzando su pico en abril y luego revirtiéndose.

¹⁴ Diversos motivos se esgrimen al explicar el aumento del consumo: nivel de los precios finales de la energía, el sobre equipamiento en el sector residencial de más altos ingresos, el pasaje de muchas industrias y automovilistas al gas natural dado su precio casi cinco veces más barato que otros combustibles, entre otros.

típicos de un enfoque ortodoxo (Kirchner, 2003, mayo; 2004, enero; 2004, marzo). Asumió que era necesario fortalecer el consumo interno y favorecer una apertura simétrica de los mercados internacionales, esto es, perfilar un proceso de integración productiva con fuerte interacción con aquellas naciones que poseyeran complementación comercial. El crecimiento debía poner eje en lo productivo, en el empleo y en la equidad de la distribución del ingreso (Kirchner, 2004, enero). “La solvencia fiscal, la prudencia monetaria, la flexibilización cambiaria, el fortalecimiento del consumo interno y la inclusión social, más una agresiva política exportadora, son pilares de nuestro programa económico”, afirmó el presidente (Kirchner, 2004, enero).

Por otro lado, por cuanto crear un problema es encontrar uno acerca del cual se puede y se debe hacer algo (Wildavsky, como fue citado en Aguilar Villanueva, 1993, p. 60), estas definiciones condujeron a una serie de procedimientos y vías institucionales para su recepción y tratamiento que expresaron una determinada modalidad de intervención del Estado, tal como lo sostiene la definición de política pública escogida. Los actos de iniciación que explicitaron que la restricción energética era inminente se plasmaron el 13 de febrero de 2004 cuando Kirchner emitió los Decretos N° 180 y N° 181 que introdujeron cambios en la regulación existente a fin de evitar la escasez de gas natural en temporada invernal. Asimismo, como sostiene Ceppi la crisis de restricción de la oferta doméstica energética fue reconocida por el gobierno argentino el 24 de marzo de 2004 tras la Resolución N° 265. Dicha normativa estableció que las necesidades energéticas domésticas poseían preeminencia sobre el abastecimiento de otros mercados, por lo cual la administración Kirchner puso en marcha la racionalización de las exportaciones de gas

natural a Chile (2018, p. 61). Cabe decir que esta respuesta confirma que el gobierno buscó evitar la interrupción del suministro energético, es decir, satisfacer las necesidades de consumo local. A su vez, en este caso concreto la Resolución N° 265, conecta con la política exterior ya que se proyecta hacia al ámbito externo. Analíticamente, además, se observa una determinada modalidad de intervención del Estado que cristaliza la noción escogida de política exterior en la cual ésta tiene la misión de estar guiada por la meta de trabajar a nivel internacional para contribuir a la solución de los problemas, necesidades e intereses locales (Lafer, 2002). En definitiva, este vínculo entre el plano doméstico y la política exterior configura al problema energético como un tema de agenda de aquella política pública.

Aunque en dicho contexto se tomaron otras medidas además de la interrupción de las exportaciones de gas a Chile¹⁵, dado el volumen del intercambio y la importancia de este para Santiago, dicho vínculo comercial constituye uno de los principales *assets* del condicionamiento de la política exterior. De los diez gasoductos de exportación construidos entre 1997 y 2003, siete abastecían a Chile, dos a Uruguay y uno a Brasil (Gadano, 1998 p. 6; De Dicco, 2004, p. 59). Chile era el mayor mercado para la energía argentina y un importador neto de insumos energéticos (López y Romegialli, 2008, p. 1): en el año 2003, compró nueve décimas partes del total de las exportaciones argentinas de gas natural (Honore, 2004, p.35), mientras que Brasil y Uruguay se ubicaron en posiciones lejanas: en 2002, las exportaciones se repartieron del siguiente modo: 91% a Chile, 8,5% a Brasil y 0,5% a Uruguay (Honore, 2004, p. 35). Estos datos permiten entender la tensión política desatada al calor de las restricciones argentinas. Asimismo, el vínculo es importante desde el

¹⁵ Por ejemplo, se restringió la exportación de electricidad a Uruguay, se adquirió electricidad de Brasil, se compró gas natural a Bolivia y combustibles derivados con intermediación de Venezuela.

punto de vista de la condicionalidad de la política exterior, porque representa un impacto en esta política que se prolonga más allá de lo coyuntural ya que el patrón de intercambio, a partir de 2004, se modificó radicalmente, sin adquirir aun en el presente los rasgos previos a tal año. Otro *asset* importante lo constituye el inicio de las compras de gas natural a Bolivia que tiene lugar en este momento y que se constituirá para Argentina en un socio crucial más allá de la coyuntura. En un sentido similar, se ubica la intermediación de Venezuela en la adquisición de combustibles sustitutos como, por ejemplo, fueloil y gasoil, con un impacto notable en los años venideros.

Conclusiones

A lo largo de las páginas anteriores se presentaron los argumentos que permitieron responder a los interrogantes inicialmente presentados y que se podrían sintetizar en: ¿de qué modo la problemática energética argentina (de carácter doméstico) se constituyó en un tema de la agenda de la política exterior hacia los años 2003-2004? En ese sentido, dentro del campo de los estudios de la política exterior y en relación con las herramientas tomadas de la Ciencia Política y de agencias especializadas en materia de energía, la hipótesis de investigación constituye una respuesta válida ante dichos interrogantes.

En el marco de una estrategia pública que buscó distanciarse del esquema de políticas neoliberal de la década del '90, el comportamiento del sector energético era una preocupación para el recién instalado gobierno de Kirchner en 2003. Los cortes en el suministro de gasoil y luego de gas natural y en el despacho de electricidad advirtieron que el desabastecimiento energético era una posibilidad lo cual, a la vez, representaba una amenaza para el programa económico de la administración. La energía en tanto recurso natural estratégico constituía una

de las claves para garantizar el crecimiento económico y otras metas relacionadas con la necesidad de salir de la acuciante crisis política, económica y social del año 2001. Dadas estas consideraciones, la posibilidad de cortes en el suministro energético debía desarmarse como amenaza. A diferencia de lo ocurrido en la última década del siglo XX, pero en cierta línea de continuidad con el gobierno interino de Duhalde, el gobierno comenzó a tomar nota de la problemática sectorial, sumando dicho asunto a elenco de temas de la agenda gubernamental, conformándolo como un problema propiamente dicho. La necesidad de ejecutar medidas frente a este flagelo posicionó a la política exterior como un instrumento a ser utilizado en pos de amortiguar las necesidades domésticas. Es así como la decisión de cortar las exportaciones a Chile, y otras medidas con proyección externa, explicitaron cómo la restricción en la oferta interna energética condicionó la política exterior integrándose, además, como un asunto de la agenda externa del país.

Dado el carácter transversal de la presente investigación, las consecuencias a corto y mediano plazo de la condicionalidad del tema energético sobre la política exterior no pudo ser desarrollada quedando pendiente para futuros trabajos. No obstante, el artículo constituye un punto de partida ya que indaga sobre una etapa previa y necesaria: la configuración de una problemática de la realidad en un esquema lógico (“problema”) en vistas de ser gubernamental y socialmente abordable con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos a disposición. Aunque se haya recurrido a la Ciencia Política para sostener este objetivo, la tarea reviste interés para las RRII porque estudiar cómo se construyen las agendas externas es importante ya que la política exterior, pese a sus especificidades, es una política pública más. En un plano empírico y particular, el

relevamiento de la literatura muestra una vacancia acerca de cómo el problema energético en Argentina se configuró inicialmente. Los trabajos existentes dan por asumida dicha tarea y se dedican a estudiar concretamente su impacto sobre el accionar externo del país. Entonces, en este sentido, las hojas presentes contribuyen a producir conocimiento en torno a una cuestión que en las primeras décadas del siglo XXI apareció como uno de los principales condicionantes domésticos de la política exterior del país y que, hoy en día, sigue obrando como condicionante. Actualmente, la creciente producción de hidrocarburos no convencionales de la formación geológica Vaca Muerta avizora la posibilidad solucionar el problema energético. Dado este potencial, las recientemente relanzadas exportaciones de gas natural a Chile tienen perspectivas de consolidarse, las importaciones de combustibles avizoran una disminución y el abastecimiento interno parece cercano. En otro plano, surgen complicaciones que muestran la importancia de comprender el problema energético y su vigencia pese al paso del tiempo como ser ante la posibilidad volver a privatizar la petrolera de bandera (YPF SA) o desafíos internacionales como el representado por el fallo de una jueza estadounidense contra del Estado argentino en el marco de un litigio relacionado con la expropiación de las acciones del Grupo Repsol YPF del año 2012.

Referencias

Actis, E. *et al.* (2016). La Política Exterior del kirchnerismo a la luz del modelo de desarrollo y la estrategia de inserción. En Busso, A. (coord.), *Modelos de Desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política*

- exterior argentina desde la redemocratización. 1983-2011* (pp. 189-233). UNR Editora.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). Estudio introductorio. En Aguilar Villanueva, L. (comp.), *Problemas Políticos y Agenda de Gobierno* (pp. 15-72). Ed. Miguel A. Porrúa.
- Anónimo. (21 de mayo de 1999). El Senado trabaja en una nueva ley de hidrocarburos. La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-senado-trabaja-en-una-nueva-ley-de-hidrocarburos-nid139169/>
- Barneix, P. (2012). *El desempeño del sector petrolero argentino en el periodo 2002-2011: los problemas estructurales emergentes del modelo de desregulación y privatización* [Ponencia]. III Congreso Latinoamericano de Historia Económica y XXIII Jornadas de Historia Económica, Bariloche, Argentina.
- Bernal, F. et al. (2014). *Ex secretarios de Energía bajo la lupa: ¿Quiénes son, qué hicieron y a quiénes representan los críticos energéticos del kirchnerismo?* Planeta.
- Bravo, V. (2015). *Análisis de la Ley 27007, llamada de hidrocarburos, y de la política hidrocarburífera del periodo 2003-2014* (Documento de Trabajo). Fundación Bariloche.
<https://fundacionbariloche.org.ar/wp-content/uploads/2021/06/IDEE-2015-13-1.pdf>
- Busso, A. (2016a). Neoliberal-crisis social-demands and foreign policy in Kirchnerist Argentina. *Contexto Internacional*, 38 (1).

- Busso, A. (2016b). Notas sobre la estrategia de inserción internacional. En Busso, A. (coord.), *Modelos de Desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización. 1983-2011* (pp. 31-48). UNR Editora.
- Busso, A. (2016c). *Análisis de la política exterior argentina como política pública: profundización de las herramientas teóricas-interpretativa y actualización empírica (2011-2017)* (Proyecto de Investigación y Desarrollo). Secretaría de Ciencia y Tecnología, Universidad Nacional de Rosario.
- Campodónico, H. (2004). *Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de América Latina* (Serie Recursos Naturales e Infraestructura 78). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/6443/S0410784_es.pdf
- Candelaresi, C. (14 de abril de 2002). Existe una actitud especulativa. *Página 12*.
<https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-153-2002-04-14.html>
- Cepi, N. (2014). La política exterior de Bolivia en tiempos de Evo Morales Ayma. *Si Somos Americanos*, 14 (1), 125-151.
- Cepi, N. (2018). Energía, negocios y diplomacia: las relaciones de Bolivia con Argentina y Brasil en siglo XXI (2006-2016). *Studia Politicae*, 46, 5-33.
- Cepi, N. y Lorenzini, M. (2019). La energía en la agenda externa argentina 2003–2015. El ascenso de Bolivia y Venezuela como reacción frente a la urgencia. *Estudios internacionales (Santiago)*, 51 (194), 11-41.

- Corredera, C. y Rosenfeld, E. (2004). La energía y el desarrollo argentino a comienzos del siglo XXI. *Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente*, 8.
- De Paula, G. y Lorenzo, C. (2009). Inseguridad Energética y Gestión de Recursos Naturales Estratégicos: análisis de la política de biocombustibles en Argentina en el contexto global. *UNISCI Discussion Papers*, 20.
- Decreto N° 1142 de 2003. Estructura organizativa del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. 24 de mayo de 2003. Infoleg
- Decreto N° 180 de 2004. Sobre Gas Natural Natural. 13 de febrero de 2004. Infoleg
- Decreto N° 181 de 2004. Sobre Gas Natural Natural. 13 de febrero de 2004. Infoleg
- Dellatorre, R. (3 de abril de 2002). La presión contra los mostradores. *Página 12*.
<https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-3553-2002-04-03.html>
- Ferrante, S. y Giuliani, A. (2014). Hidrocarburos no convencionales en Vaca Muerta, Neuquén: ¿Recursos estratégicos para el autoabastecimiento energético en la Argentina del siglo XXI? *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2 (3).
- Freda, J. (2004). *Agotamiento de las reservas de hidrocarburos en Argentina* (Documento de Trabajo). Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (INDICSO), Universidad del Salvador.
- Gadano, N. (1998). *Determinantes de la inversión en el sector petróleo y gas en la Argentina* (Serie Reformas Económicas 7). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7444>

- Goldstein, E. *et al.* (2016). Efectos macroeconómicos del sector energético en la Argentina en el período 2003-2014. *Realidad Económica*, 298, 32-52.
- Hazleton, W. (1987). Los Procesos de Decisión y las Políticas Exteriores. En Manfred W. (editor), *La Formación de la Política Exterior. Los Países Desarrollados y América Latina* (pp. 4-24). Grupo Editor Latinoamericano. Honoré, A. (2004) *Argentina: 2004 gas crisis*. Oxford Institute for Energy Studies.
- Honoré, A. (2004) *Argentina: 2004 gas crisis*. Oxford Institute for Energy Studies.
- Ingram, H. y Fiederlein, S. (1988). Traversing Boundaries: a Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy. *Political Research Quarterly*, 41 (4), 725-745.
- Isbell, P. (2008). *El rompecabezas de la seguridad energética* (Documento de Trabajo ARI N° 67). Real Instituto Elcano.
- Iturre, M. (2008). El debate sobre la seguridad y los límites de la seguridad energética. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 15.
- Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM). (1999). *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros al Honorable Congreso de la Nación: Honorable Cámara de Diputados de la Nación* (Informe N° 34). Secretaría de Relaciones Parlamentarias e Institucionales.
<https://www.senado.gob.ar/bundles/senadoparlamentario/pdf/estadisticas/34.pdf>
- Jefatura de Gabinete de Ministros . (2004). *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros al Honorable Congreso de la Nación: Honorable Cámara de*

Senadores de la Nación (Informe N° 61). Secretaría de Relaciones Parlamentarias e Institucionales.

Kirchner, N. (2003, mayo). Discurso de Asunción presentado ante la Asamblea Legislativa. Buenos Aires.

Kirchner, N. (2004, enero). Discurso ante la Cumbre Extraordinaria de las Américas en Monterrey. Monterrey.

Kirchner, N. (2004, enero). Discurso ante la Cumbre Extraordinaria de las Américas en Monterrey. Monterrey.

Kozulj, R. (2002). *Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles* (Serie Recursos Naturales e Infraestructura 46). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/6406-balance-la-privatizacion-la-industria-petrolera-argentina-su-impacto-inversiones>

Lafer, C. (2002). *La identidad internacional de Brasil*. Fondo de Cultura Económica.

Lorenzini, M. (2011). *Política Exterior, Alianza Estratégica y Energía en América Latina. Las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa*. Homo Sapiens.

Lorenzini, M. (2017). La dimensión política de los vínculos Argentina-Chile y Argentina-Venezuela en el inicio del Siglo XXI. *Relaciones Internacionales*, 52.

- Martínez Nogueira, R. (1995) *Análisis de Políticas Públicas* (Documento de Trabajo).
Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Ministerio de Energía y Minería (2016). Balance Energético Nacional Revisión 2.
Buenos Aires.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2015). Plan
Energético Nacional 2004-2019. Buenos Aires.
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*.
Grupo Editor Latinoamericano.
- Navajas, F. y Cont, W. (2004). *La Anatomía Simple de la Crisis Energética en
Argentina* (Documento de Trabajo 82). Fundación de Investigaciones
Económicas Latinoamericanas.
- Navajas, F. (2006). *Energio-Crunch Argentino 2002-20XX* (Documento de Trabajo).
Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- Neiva Santos, R. (2009). *Petrobras en la política exterior del gobierno de Lula: una
mirada desde la Economía Política Internacional [Tesis de Maestría,
Universidad de San Andrés]. Repositorio Digital - Universidad de San Andrés*.
- O'Donnell, G. y Oszlak, O. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina:
hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2 (4).
- Ortiz, R. (2008). La extracción de recursos naturales y la persistencia de las reformas
neoliberales en la Argentina “progresista”. *Centro de Estudios para el
Desarrollo Laboral y Agrario, Postneoliberalismo. Cambio o continuidad.
Seminario Internacional*, 2008.

- Pistonesi, H. (2000). *Sistema eléctrico argentino: los principales problemas regulatorios y el desempeño posterior a la reforma* (Serie Recursos Naturales e Infraestructura 10). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6309-sistema-electrico-argentino-principales-problemas-regulatorios-desempeno>
- Resolución N° 1471 de 2005 [Secretaría de Energía]. Compañía Administradora del Mercado Eléctrico Mayorista S.A. 7 de noviembre de 2005.
- Resolución N° 265 de 2004 [Secretaría de Energía]. Sobre Gas Natural. Abastecimiento. Medidas de prevención. 24 de marzo de 2004.
- Roark, M. y Giglio, A. (2010). Más allá de las ideologías. El comercio y las finanzas entre Argentina y Venezuela (2003-2008). *Íconos*, (38).
- Rodríguez Martín, A. (2006). El impacto de la crisis argentina en la inversión de las empresas españolas: el caso de REPSOL-YPF [Ponencia]. Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, CEEIB.

- Sabbatella, I. y Serrani, E. (2021). Integración gasífera entre Argentina y Bolivia: De la etapa geopolítica al distanciamiento político (1968–2019). *Estudios Internacionales*, 53(199), 167-196.
- Sanchez Ortega, A. (2011). *Poder y seguridad energética en las Relaciones Internacionales. La estrategia rusa de poder [Tesis de Doctorado, Universidad de Granada]. Repositorio Digital - Universidad de Granada.*
- Schenoni, L. y Ferrandi, A. (2014). Actores domésticos y política exterior en Argentina y Brasil. *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, 10 (19), 113-142.
- Secretaría de Energía y Minería. (1980 a 1999) *Anuarios de Combustibles*. Buenos Aires.
- Secretaría de Energía. (1998). *Prospectiva 1998*. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- Secretaría de Energía. (2000). *Prospectiva 2000*. Ministerio de Infraestructura y Vivienda.
- Secretaría de Energía. (2004). *Anuario de Reservas*. Buenos Aires.
- Secretaría de Energía. (2010). *Tablas Dinámicas de Downstream*. Buenos Aires.
- Straschnoy, J., et al. (2010). Energía, estado y sociedad. Situación energética argentina. *Revista Científica de UCES*, 14 (2).
- Tini, M. (2008). La distancia sobre la cercanía: la política exterior argentina hacia Bolivia y Paraguay. *Relaciones Internacionales*.

- Van Evera, S. (2002). *Guía para estudiantes de ciencia política. Métodos y recursos*. Gedisa.
- Zakaria, F. (2000). *De la riqueza al poder. Los orígenes del liderazgo mundial de Estados Unidos*. Gedisa.
- Zapata, V. (2011). Evo Morales y la política exterior de los recursos. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 6 (12), 105-121.