

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

FLACSO
Sede Argentina



Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales

Ciclo: 2005-2006

Alumna: Gabriela Laura Artinian

Director de Tesis: Profesor Francisco Corigliano

Buenos Aires, Diciembre de 2009

Políticas Energéticas en Brasil y Argentina. Análisis comparado.

“La Política de exploración y producción de hidrocarburos de Brasil ha sido mejor planificada que la de la Argentina, posicionándolo privilegiadamente en el contexto regional. Las estadísticas comparativas de reservas comprobadas de hidrocarburos de los últimos diez años así lo demuestran”.

*Quiero agradecer a todos aquellos que me acompañaron
y apoyaron desinteresadamente en este proyecto,
Profesor Francisco Corigliano,
Carlos Cortizas, Diego Saralegui,
Rubén Caligari , Muriel Lichtenwald
y especialmente a mi familia,
Guillermo Bobbett y Francisco Bobbett.*



Universidad de
San Andrés

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO)

Sede Argentina

MAESTRIA EN RELACIONES Y NEGOCIACIONES INTERNACIONALES

CICLO: 2005-2006

Alumna: Gabriela Laura Artinian

Director de Tesis: Profesor Francisco Corigliano

Título:

Políticas Energéticas en Brasil y Argentina. Análisis comparado.

Hipótesis:

“La Política de exploración y producción de hidrocarburos de Brasil ha sido mejor planificada que la de la Argentina, posicionándolo privilegiadamente en el contexto regional. Las estadísticas comparativas de reservas comprobadas de hidrocarburos de los últimos diez años así lo demuestran”.

Universidad de

San Andrés

Indice:

Página

Presentación del tema y objetivo principal	5
Introducción de algunos conceptos teóricos.....	6
Metodología	10
Capítulo 1: Un poco de historia, el caso de Argentina.....	14
Capítulo 2: La historia del Petróleo en Brasil.....	40
Capítulo 3: Brasil, una potencia Media.....	48
Capítulo 4: Análisis y Estadísticas	50
Reflexiones preliminares	58
Conclusiones.....	62
Bibliografía: Fuentes Primarias, Fuentes Secundarias.....	65
Anexos.....	67

Presentación del tema y objetivo principal

El objetivo de trabajo del siguiente proyecto intentará analizar comparativamente las Políticas Energéticas planificadas, desarrolladas e implementadas de Brasil y Argentina, estableciendo sus principales fortalezas y debilidades. Se intentará poner en evidencia las diferencias y similitudes existentes, que junto con otros factores determinantes se traducen en la superioridad de las reservas comprobadas brasileñas sobre las de Argentina, en materia de hidrocarburos. Para ello se trabajará sobre informaciones de carácter oficial que comprenden el período de los últimos diez años: 1998-2008.

Se tomarán en cuenta para mencionado análisis los antecedentes históricos y principales características de las compañías petroleras “de bandera” de Brasil y Argentina; haciendo hincapié fundamentalmente, en el valor instrumental que ha tenido el petróleo en cada uno de estos países.

Estas variables, junto con otros factores permitirán establecer las principales causas de un posicionamiento regional privilegiado de Brasil sobre la Argentina.

Asimismo se trabajará en el análisis de las inversiones realizadas en la materia, como muestra concreta de planificación y rumbo establecido por cada país. Los nuevos descubrimientos anunciados por Brasil también serán tema de análisis, ya que nos permitirán abordar las inversiones efectuadas por su compañía de bandera, en relación con la de Argentina, en el campo de la exploración y descubrimiento de nuevas reservas.

Cabe aclarar que se analizará el rol que los recursos naturales tienen en las relaciones de poder dentro del contexto regional e internacional.

Por último se abordará el tema planteado, tomando como conceptos clave los diferentes paradigmas de política exterior desarrollados en la materia “Negociaciones Internacionales Comparadas” dictada en FLACSO y el estilo de Negociación de cada país, aplicado a dicho período.

Introducción de algunos conceptos teóricos

Para poder abordar el tema principal de esta tesis es preciso desarrollar un conjunto de conceptos teóricos, a fin de unificar los principales términos sobre los que se trabajará.

Para comenzar me detendré en las transformaciones que sufrió el sector hidrocarburífero a lo largo de los últimos años y fundamentalmente en el período acotado para este trabajo.

Se analizarán los cambios producidos por la industria petrolera en Argentina y Brasil, y luego la desregulación del sector iniciada en el año 1989 en Argentina, junto con la privatización de la empresa de bandera YPF. Sin dejar de tener en cuenta que estos cambios fueron parte de transformaciones mayores durante el mismo período, que modificaron la industria argentina en su conjunto.

Asimismo el trabajo destacará la importancia del sector en la economía de un país, como impacta en la producción industrial y agrícola y en el consumo popular, entre otros aspectos. Este punto que hace hincapié en el valor instrumental que tiene el petróleo en un país, hace referencia al tema de los recursos naturales como insumo estratégico.

En el caso de Argentina, se verá como este cambio en la función asignada a los hidrocarburos desde la posición ideológica dominante, tuvo también un fuerte impacto en la renta petrolera, cuya mayor porción dejó de ser apropiada por el Estado para trasladarse a los particulares. Tema que también será analizado en comparación con las políticas impulsadas por Brasil en la materia.

Cuando se menciona a los hidrocarburos como insumos estratégicos, se hace referencia al peso de su consumo en la producción y en la misma vida cotidiana. No sólo el combustible que se utiliza para el transporte y la industria, sino también que de ellos dependen la calefacción de los hogares y cocción de alimentos, la misma electricidad (cuya generación se realiza principalmente de la quema de hidrocarburos), todos los productos plásticos, el asfalto de las calles y hasta la producción agrícola (por el uso de fertilizantes). Es decir, la vida cotidiana depende en gran medida y directamente de subproductos de hidrocarburos.

Además de ser insumos de uso generalizados de los cuales depende gran parte de la economía de un país, los hidrocarburos son recursos naturales no renovables cuya distribución mundial es inequitativa¹. Los grandes consumidores no pueden autoabastecerse.

También se analizará el papel del Estado y las Políticas Energéticas dentro del sector en cada uno de los países seleccionados. En el caso de Argentina en particular, es posible adelantar que el Estado se retira por primera vez en la historia del sector petrolero, no

¹ En el caso de Argentina es preciso aclarar que no se trata de un país petrolero, sino de un país con petróleo. Esto quiere decir que las reservas no pueden garantizar el propio consumo a mediano plazo.

sólo como productor sino que abandona todo poder de regulación, dejando que el mercado tenga el control y se encargue de asignar eficientemente los recursos².

Qué son los hidrocarburos

Es preciso aclarar a qué nos referimos cuando hablamos de hidrocarburos. Los hidrocarburos, principalmente el petróleo, son recursos naturales no renovables. En el caso argentino, debido al proceso de cambio que se inicia en los años 90, los hidrocarburos dejaron de considerarse como insumo industrial y combustible dentro de la organización económica para transformarse en bienes que se llevan al mercado sin valor agregado, exportables en el mercado internacional con un precio estandarizado (también conocido como *commodities*).

El petróleo proviene de restos fósiles de antiguos animales y vegetales marinos luego de varias eras geológicas de transformaciones por la acción de determinadas temperaturas, presión y la falta de oxígeno.

Reservas de un país

Con respecto a las reservas, se entenderá como la cantidad de petróleo y gas en el suelo o mar. El término de reservas comprobadas se refiere específicamente a las reservas naturales que son efectivamente encontradas y cuya extracción es económicamente rentable según la tecnología existente.

Las reservas comprobadas se refieren entonces, a los volúmenes de hidrocarburos existentes efectivamente en el subsuelo, y que pueden ser extraídos en condiciones económicamente rentables. Sobre estas reservas se tiene fiel conocimiento de su existencia (o razonable certeza superior al 90% de probabilidades, según la definición oficial e internacionalmente aprobada) y las características técnicas y económicas actuales permiten su utilización. Se dejan de lado, entonces, la reservas probables y las posibles. Las reservas posibles son las que, a pesar de no haberse encontrado fehacientemente, las características geológicas del terreno hacen suponer que existen yacimientos de hidrocarburos.

En cuanto a las reservas probables, éstas están demostradas como existentes pero su puesta en producción no es posible ya sea por las características del yacimiento o por problemas tecnológicos o económicos (con por lo menos un 50% de probabilidades de recuperación).

Los yacimientos contienen normalmente tanto gas natural como petróleo. Lo que los hace petroleros o gasíferos, es la proporción en que se encuentran estos hidrocarburos.

Upstream

² Este no fue un proceso aislado, ya que fue parte de un contexto nación en el cual diferentes sectores de la economía vivieron un proceso semejante al hidrocarburiífero. Desaparece la concepción del Estado como el “asignador eficaz”, capaz de capturar la renta petrolera en beneficio público y permitir un uso eficiente del recurso no renovable, pasando a manos del mercado todo el poder de control. Esto se puede percibir marcadamente a partir de las reformas introducidas en 1989. De todas maneras, se volverá sobre este punto más adelante.

El presente trabajo se centrará en el *upstream* del sector petrolero, es decir, la etapa de exploración y explotación del recurso. Se dejará para un futuro trabajo el análisis de *downstream* (refinación, distribución y posterior venta del producto). El objetivo principal será plantear el estudio desde el mercado de los hidrocarburos en el momento anterior a la decisión de su procesamiento o comercialización.

Se tomarán para el análisis las compañías de “bandera” en materia de hidrocarburos, abordando a YPF, Yacimientos Petrolíferos Fiscales para el caso de Argentina y Petrobras, Petróleo Brasileño S.A. para Brasil.

Por último, se intentará analizar como el valor instrumental que cada país asignó al tema de hidrocarburos a lo largo de los años, y fundamentalmente en el período acotado para este trabajo, pudo influir en el posicionamiento privilegiado de Brasil en la Región, específicamente en comparación con Argentina.

Asimismo, se analizará como este posicionamiento no responde a un hecho aislado sino que obedece a una estrategia país vinculada al objetivo de Nación que se ha fijado Brasil históricamente (se abordarán más adelante las aspiraciones de líder regional y política exterior brasileña).

Trabajos previos

Cabe aclarar que para el desarrollo y análisis del presente trabajo se realizó una búsqueda previa de estudios anteriores que abordaran la política petrolera argentina y brasileña de forma comparada. Si bien se partió de interesantes y ricos análisis realizados en Argentina y Brasil, no se encontraron trabajos previos que analizaran ambas políticas de forma comparativa durante los años acotados en el presente análisis (1998-2008).

En el caso de la historia del petróleo en Argentina, es posible contar con completos trabajos de autores como Nicolás Gadano³, quien analiza el sector en su contexto histórico y político desde 1907 hasta 1955, haciendo un exhaustivo recorrido desde los inicios de la actividad hasta la caída de Perón. O el caso del análisis de hidrocarburos y política energética que realiza Diego Mansilla⁴ recientemente, centrando su trabajo de la importancia estratégica al valor económico del petróleo, pasando por el proceso de desregulación y privatización de los hidrocarburos en Argentina. Ambos autores han sido pilares en la presente tesis y disparadores de consultas en otros medios, incluyendo fuentes primarias y secundarias.

En el caso de la política exterior brasileña, se partió de interesantes análisis como el de la autora Soares Limas⁵, quien aborda ejes analíticos y conflictos de paradigmas de dicho país.

³ Nicolás Gadano, *Historia del petróleo en la Argentina. 1907-1955: Desde los inicios hasta la caída de Perón.*, Ensayo Edhasa, Buenos Aires, 2006.

⁴ Diego Mansilla, *Hidrocarburos y política energética. De la importancia estratégica al valor económico: Desregulación y Privatización de los hidrocarburos en Argentina.*, Ediciones CCC (Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini), Buenos Aires, abril 2007.

⁵ Soares de Lima, Maria Regina, “Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña”, *América Latina Internacional*, vol. 1, N 2, Buenos Aires, otoño-invierno 1994.

También se tuvieron presentes los trabajos de Haroldo Lima⁶ sobre *El Petróleo en Brasil*, quien analiza la industria de hidrocarburos y sus perspectivas futuras. Y *El crepúsculo del Petróleo* de Mauro Porto⁷, con una visión más general de la crisis energética global.

En el caso del trabajo realizado por Mónica Hirst⁸ sobre Perspectivas comparativas y ejes de integración entre Argentina y Brasil, si bien sirvió de base para este análisis, en términos de procesos económicos y políticos semejantes entre ambos países, sobre todo a partir de su transición democrática, no se hace mención específica a las políticas petroleras de ambos.

En lo que concierne a todas las fuentes consultadas en el presente trabajo, cabe aclarar que no se encontró ni se partió de trabajos previos que abordasen las políticas petroleras de Argentina y Brasil en forma comparativa específicamente. Sin embargo, los trabajos arriba mencionados, sin duda permitieron enriquecer la mirada y el análisis del presente proyecto, sirviendo como punto de partida para el abordaje de su hipótesis principal.

Asimismo, las estadísticas de reservas comprobadas durante los últimos diez años contribuyeron a fortalecer el análisis realizado.



⁶ Haroldo Lima, *Petróleo no Brasil*, Synergia, Rio de Janeiro, 2008.

⁷ Mauro Porto, *O Crepúsculo do Petróleo*, Brasport editora, Rio de Janeiro, 2006.

⁸ Hirst, Mónica, *Argentina-Brasil: Perspectivas comparativas y ejes de integración*, Buenos Aires, Editorial Tesis, 1990.

METODOLOGÍA

Se ha intentado realizar un trabajo de tipo exploratorio, utilizando el análisis comparativo y recurriendo a fuentes primarias y secundarias.

Tomaré como base fundamental para dicho análisis los conceptos más importantes que introducen autores como Donna Bahry y Giovanni Sartori⁹.

¿Por qué la práctica de la investigación comparativa?

Según Donna Bahry, el enfoque comparado es clave para poder “mejorar nuestra capacidad de explicar y predecir los sucesos”, ya que nos ofrece una gama más vasta de informaciones sobre los asuntos que deseamos estudiar y nos permite plantearnos ciertos tipos de preguntas a las que no podríamos responder con datos de un sólo país¹⁰.

Siguiendo la línea de pensamiento propuesta por la autora, las limitaciones de estudiar un solo país probablemente estarán condicionando culturalmente nuestros resultados, ya que cada nación posee ciertos rasgos peculiares que pueden sesgar los hallazgos.

El primer requisito de la investigación comparativa transnacional es el de plantearse interrogantes que sean aplicables de una cultura a otra. Es decir, que sean “trasladables”¹¹.

Nuestro tema inicial deberá ser apropiado para los países que estudiemos. Según Bahry, “sean cuales fueren la cuestión y los países que estudiemos, habremos de cerciorarnos de que la investigación está construida de tal modo que nos permita generalizar nuestras conclusiones, y que se ajuste al contexto de dichos países, pues, en efecto, nuestro diseño ha de ser trasladable y poderse concentrar en interrogantes adecuados a la muestra que en último término escogamos”¹².

Los conceptos que introduce la autora son clave para poder realizar el análisis del presente trabajo, ya que hacen hincapié en los estudios comparativos transnacionales.

Para ello es importante que utilicemos medidas equivalentes de cada país que observamos. Es decir, “La investigación comparada debe medir el mismo concepto de una cultura a otra. Hay dos procedimientos para hacerlo: el primero consiste en utilizar

⁹ Bahry, Donna L., “Mas allá de las fronteras: la práctica de la investigación comparada”, Manheim, Jarol B., Rich, Richard C., *Análisis político empírico. Métodos de investigación en Ciencia Política*, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1986.

Sartori, Giovanni, “Comparación y método comparativo” en Giovanni Sartori y Leonardo Murlino, *La comparación en las Ciencias Sociales*, Alianza Universidad, 1994, págs. 29 a 49.

¹⁰ *Idem nota anterior*, pág. 307.

¹¹ La idea de que los conceptos deben ser trasladables la sugiere Giovanni Sartori en “*Concept Misformation in Comparative Politics*”. *American Political Science Review*, 54 (diciembre de 1970), pp. 1033-53.

¹² *op.cit.* pág. 312.

la misma variable para todos los países y el segundo, en escoger variables que sean específicas para cada país. A primera vista, esto puede parecer desproporcionado: para obtener la equivalencia entre los países, nada debería ser más acertado que utilizar la misma variable en cada uno. Pero sólo es cierto si nuestra variable idéntica tiene el mismo significado en todos los países que estudiamos”¹³.

“Para que las comparaciones sean válidas, necesitamos medidas que sondeen el mismo concepto subyacente, cualesquiera que sean los países incluidos en nuestra muestra”¹⁴.

En este trabajo en particular, una de las variables que se analizará es la Política Energética de cada país, cuyo concepto y significado no cambia de un país a otro, ya que tanto en Brasil como en Argentina es entendida de la misma manera o en los mismos términos.

Asimismo, se tendrán en cuenta en el análisis las reservas comprobadas de Argentina y de Brasil durante el período de los últimos 10 años (1998-2008).

En ambos casos la variable es “idéntica” y el significado el mismo en ambos países. Se explicará más adelante la forma en que dicha variable es medida en ambos casos.

Otra aspecto que se considerará a la hora de realizar el análisis son los factores históricos particulares de cada país, junto con los gobiernos y su continuidad o no en sus Políticas de Estado en materia de hidrocarburos (Políticas Energéticas).

Este aspecto será importante a la hora de comprender el valor instrumental que tuvo el petróleo en cada uno de los países estudiados y cómo dicho valor ha influido directa e indirectamente en la hipótesis principal de la presente tesis.

Una vez establecido el tema de estudio apropiado y teniendo presente el problema de la equivalencia, necesitamos también tomar en consideración los problemas derivados de la elección de la muestra.

La estrategia que se tomó en el siguiente trabajo, siguiendo los conceptos introducidos por Bahry en la investigación comparada, se remite “al diseño de sistema de máxima semejanza, la cual se centra en países que son muy similares, y ello porque las características que tienen en común pueden mantenerse constantes”¹⁵.

Concentrarnos en países que poseen rasgos similares, significa que podemos descartar con seguridad esos factores específicos al explicar las diferencias que descubramos.

Sintetizando los conceptos introducidos por Bahry, es posible decir que “el análisis comparado es parte importante de la investigación política, pues permite generalizar más allá de los límites, a veces estrechos, de una sola cultura, y contrastar los efectos de las características de uno u otro sistema. En los estudios transnacionales es menester tener una sensibilidad especial para con algunas reglas generales de nuestra investigación. La primera consiste en conceptualizar lo que deseamos examinar:

¹³ Complementando los principales conceptos introducidos arriba, me gustaría destacar según Giovanni Sartori que, “comparar implica asimilar y diferenciar en los límites. Las comparaciones que sensatamente nos interesan se llevan a cabo entre las entidades que poseen atributos en parte compartidos (similares) y en parte no compartidos (y declarados no comparables)”. *op.cit.* pág. 312.

¹⁴ Es importante que la pregunta ¿qué es comparable? sea siempre formulada así: comparable ¿en qué aspecto? Es decir, poder establecer que una cosa es comparable con otra cosas, y en qué aspecto. *op.cit.* 313.

¹⁵ *idem*, pág. 314.

tenemos que asegurarnos de que las cuestiones que planteamos permiten realmente el estudio transnacional. La segunda radica en la operacionalización: cada variable que utilicemos debe ser una medida equivalente del mismo concepto en cada cultura de nuestra muestra. A su vez, la elección de la muestra plantea una tercer cuestión: se han de elegir los países de modo que se reduzcan al mínimo los sesgos culturales que puedan afectar nuestras conclusiones. Por último, la muestra debe cumplir también con otra regla, las observaciones deben ser independientes de un país a otro.

¿Por qué hacer hincapié en estas condiciones?

“Porque, contribuyen a determinar lo que descubrimos –o lo que otros investigadores descubren-, y por lo tanto, pueden configurar nuestras conclusiones sobre las relaciones políticas”¹⁶. No tenemos naturalmente soluciones perfectas para cada uno de los problemas que la investigación comparada podría plantear, como por ejemplo nuestras posibilidades de acceso a la información. A pesar de ello, tenemos que tomarlos en cuenta al plantear un estudio y al interpretar sus resultados. “Cuanto más claramente reconozcamos y controlemos los posibles sesgos, mayor confianza tendremos en lo acertado de nuestras conclusiones”¹⁷.

En el presente trabajo se compararán variables entre Brasil y Argentina, acotadas al tema de hidrocarburos durante un período de 10 años, que comprende de 1998 a 2008.

Las comparaciones que se analicen contribuirán sin lugar a dudas a contrastar¹⁸ las variables seleccionadas, para así determinar diferencias y semejanzas que contribuyan a establecer la veracidad de la hipótesis central de la tesis.

Fuentes de información

Para el abordaje de la presente tesis, se trabajó sobre variables cuantitativas, específicamente estadísticas de los últimos diez años, derivadas del análisis comparativo de las reservas comprobadas de petróleo de cada país y las diferencias que se evidenciaron en dicho período.

Asimismo se recurrió al análisis de fuentes primarias, como ser entrevistas en profundidad con autoridades brasileñas y argentinas de ambas empresas, YPF y Petrobras, periodistas, líderes de opinión y especialistas en la materia.

Por otra parte, también se analizaron fuentes secundarias, entre ellas artículos de diarios, libros, trabajos académicos y bibliografía específica.

Dificultades metodológicas:

Es importante aclarar que al momento de realizar las entrevistas, se encontraron algunas dificultades metodológicas que me gustaría mencionar a continuación. Si bien el acceso y contenido a las entrevistas revisten de un gran valor bibliográfico, y pudieron ser realizadas sin inconvenientes mayores, en un 95 % de los casos se me solicitó absoluta reserva en los nombres y cargos de las personas entrevistadas. Es por ello que se

¹⁶ *op.cit.* pág. 320.

¹⁷ *op.cit.* pág. 320.

¹⁸ *ídem*, pág. 31.

adjuntarán en el anexo únicamente las entrevistas cuyos cargos se me permitió mencionar y una síntesis de los informes específicos que sirvieron de análisis para el presente trabajo.



Universidad de
San Andrés

Capítulo 1: Un poco de historia, el caso de Argentina

La historia del debate sobre la propiedad de los recursos hidrocarburíferos en Argentina es muy anterior al descubrimiento de petróleo en el suelo argentino. El primer antecedente sobre legislación se remonta a 1783, con las Ordenanzas de Minería para la Nueva España. Es decir, desde la legislación colonial española (al igual que la francesa) se plantea un claro dominio original del Estado sobre los hidrocarburos¹⁹.

Hasta 4 años antes del descubrimiento del petróleo en suelo argentino (1907²⁰), se planteó claramente el dominio estatal de las reservas.

Según autores como Diego Mansilla, “A partir de entonces la historia petrolera argentina se debatirá entre las empresas privadas para adueñarse de la riqueza del suelo y los intentos de defender la soberanía nacional, por una parte, y la disputa de la propiedad eminente de los yacimientos entre las provincias (muchas veces aliadas a las multinacionales) y la nación que intentaba que la propiedad del subsuelo no fuera fragmentada”, (como luego ocurrió a causa de la reforma de la constitución de 1994)²¹. El hecho de que el descubrimiento del petróleo haya sido en un Territorio Nacional, por operarios estatales y en la costa (por lo que no se dependía de los ferrocarriles ingleses), facilitó la intervención y el dominio del Estado nacional. Esto fue lo que permitió llevar a la práctica la teoría de dominio estatal heredada de la tradición jurídica colonial (a diferencia de la tradición anglosajona que otorga la plena propiedad privada de las minas y yacimientos).

A pesar de la primera reserva que protegía los yacimientos recientemente descubiertos del capital extranjero, la posición sobre el petróleo no era homogénea dentro de los grupos dominantes (liberales, con fuertes intereses en mantener el modelo agroexportador y la dependencia con Inglaterra²²).

Estas diferentes posiciones se observan en los distintos proyectos de ley presentados en el Congreso sobre el tema petrolero. Mientras parte de la oligarquía propulsaba la explotación estatal para reemplazar el carbón extranjero por petróleo nacional (más barato y productivo), otra parte resguardaba los intereses británicos e impulsaba la libre

¹⁹ Diego Mansilla, *Hidrocarburos y política energética. De la importancia estratégica al valor económico: Desregulación y Privatización de los hidrocarburos en Argentina.*, Ediciones CCC (Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini), Buenos Aires, abril 2007. Pág. 19

²⁰ Según Nicolás Gadano, “Para la historia oficial, construida en el mundo del petróleo estatal, el lugar y los protagonistas del descubrimiento del petróleo en el país no dan margen a dudas: Comodoro Rivadavia, Chubut, 13 de diciembre de 1907, una cuadrilla de empleados del Ministerio de Agricultura. Desde el año 1943, cuando el 13 de diciembre fue declarado oficialmente como “Día del Petróleo Argentino”, la industria petrolera argentina se reúne en esa jornada para festejar el descubrimiento”. Para más información ver: Nicolás Gadano, *Historia del petróleo en la Argentina. 1907-1955: Desde los inicios hasta la caída de Perón.*, Ensayo Edhasa, Buenos Aires, 2006. Pág. 15.

²¹ *Diego Mansilla, op.cit.* pág. 19.

²² En los primeros años del siglo XX Argentina importaba casi la totalidad de sus necesidades energéticas mediante la compra de carbón inglés (dada la supuesta “mala calidad” del nacional y que los ferrocarriles británicos, principales consumidores, mantenían una política de demandar únicamente carbón inglés). El petróleo representaba muy poco del consumo energético. A su vez, la importación y distribución de los escasos derivados del petróleo que se utilizaban estaba dominada por compañías extranjeras directamente (la estadounidense Standard Oil de Nueva Jersey, actualmente ESSO y la Anglo-Holandesa Royal Dutch Shell), o mediante subsidiarias. De esta manera, el capital extranjero presionó para que se permitiera la explotación privada de los campos petrolíferos (únicamente posible por los *trusts* petroleros ya que no existían en Argentina en esa época, capitales privados deseosos de llevar a cabo estas inversiones).

competencia, que implicaba entregar los yacimientos a los *trusts*²³. Como ejemplo de estos enfrentamientos, es posible mencionar el proyecto de ley presentado por el oficialismo en 1908 para impulsar la explotación y dar fondos a la División de Minas para importar equipos de prospección. Esta ley nunca pudo ser aprobada por la gran oposición suscitada²⁴.

Es preciso mencionar que en los años del descubrimiento, el carbón era el combustible principal de la matriz energética argentina, y la ausencia de producción local lo convertía en uno de los principales productos de importación, principalmente desde Gran Bretaña, el gran socio comercial de la Argentina. En este contexto, la eventual disponibilidad en territorio nacional de un combustible sustituto del carbón como el petróleo, constituía un hecho relevante para las autoridades. En el escenario

²³ Mientras tanto, el sector privado obtuvo grandes concesiones en los terrenos adyacentes a las reservas fiscales. Sin embargo, estos permisos de cateo no contribuyeron ni en la extracción ni en la prospección (que siguieron dependiendo únicamente de los esfuerzos estatales), sino que se trataron de pedidos meramente especulativos. Diego Mansilla, *op.cit.*, pág. 21.

Cabe aclarar que el descubrimiento del petróleo se produce en una Argentina inmersa en una alianza de intereses entre una capa superior de terratenientes y grandes comerciantes con el capitalismo europeo, especialmente británico; en un país regido por un sistema político de tipo oligárquico. Desde la caída del régimen rosista hasta los comienzos del siglo XIX la hegemonía es impuesta por una oligarquía que incluye a los terratenientes ganaderos de Bs.As. y del litoral y los comerciantes, financieros, políticos y profesionales vinculados a la exportación e importación y a las inversiones extranjeras, sectores todos ligados, en grados diversos, a los intereses de Gran Bretaña.

La elite oligárquica promueve a la vez su propia hegemonía, en este período Gran Bretaña consolida definitivamente su penetración y su dominio de la economía y de la sociedad argentina. Se convierte en el principal mercado para las exportaciones agropecuarias de la Argentina y en el abastecedor fundamental de sus importaciones industriales. Sus inversiones se dirigen hacia la tierra, las explotaciones agropecuarias y las industrias derivadas de éstas, los transportes, la energía, los servicios públicos, el comercio y la banca. Su influencia pesa de modo incontestable en la vida política y cultural del país. Para más información ver Alain Rouquié, *Poder militar y sociedad política en la Argentina*, Tomo I hasta 1943, Emecé Editores, Buenos Aires, 1981.

La Argentina se abre a la economía internacional desde 1880 como un país productor de materias primas e importador de manufacturas y bienes de capital, lo hace en función de un modelo de división internacional del trabajo y de la existencia de una potencia hegemónica, que es Gran Bretaña. Por lo tanto, la apertura que realiza Argentina a fines del siglo XIX tenía un fuerte contenido bilateral; estaba basada en esas relaciones privilegiadas que se establecieron con Gran Bretaña y, en segundo término, con Europa.

Se tiende a destacar la importancia que tuvo para la Argentina este vínculo, sin señalar lo trascendente que fue para Gran Bretaña, que estaba perdiendo mercados en Europa y en otros países periféricos.

No es por casualidad que, a mediados de la década de 1880, la mayor parte de las inversiones británicas en el mundo se dirigieran hacia la Argentina. Gran Bretaña tropezaba con dificultades: se enfrentaba con la competencia de otros países industrializados emergentes como Alemania, EEUU y Francia. Lo más importante es que EEUU, se transformó después de la Primera Guerra Mundial no sólo en una potencia industrial, sino también en el primer poder financiero internacional. Así, en poco tiempo se convirtió en el principal cliente y proveedor de la Argentina y reemplazó a Europa como fuente de capitales. Sin embargo, después de la guerra, Gran Bretaña retomó en parte su antigua posición en las relaciones internacionales argentinas. Pero la presencia norteamericana ya era fuerte económica y comercialmente. Comenzó entonces lo que suele denominarse el triángulo anglo-argentino-norteamericano. Los EEUU quedaron como el principal proveedor de bienes de capital y manufacturas, mientras que Gran Bretaña continuaba siendo el principal cliente comercial de la Argentina. Relaciones que crearon un superávit comercial con Gran Bretaña y déficit de magnitudes importantes con EEUU que duró varios años. Para más información ver Mario Rapoport, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Ariel, Buenos Aires, 2005.

²⁴ Kaplan M., “La primera Fase de la Política Petrolera Argentina (1907-1916)”, en *Desarrollo Económico*, Vol. XIII, N° 52, Buenos Aires, 1974.

internacional, el petróleo comenzaba a convertirse en un elemento estratégico en la geopolítica mundial. Si bien la generalización de la energía eléctrica desplazaba al querosene como combustible para la iluminación, el surgimiento del motor de combustión interna, y el reemplazo del carbón por petróleo en las industrias pesadas y en el transporte marítimo dieron un nuevo y fuerte impulso a la demanda²⁵.

Las concesiones privadas aumentaron significativamente luego de la Ley 7.059 de 1910 que, gracias a las modificaciones impuestas por el Congreso, redujo a la mitad la reserva de tierras fiscales para explotación petrolera y la limitó a 5 años.

El 24 de diciembre de 1910, por un decreto del presidente Roque Saenz Peña (1851-1914), fue creada la Dirección General de Explotación del Petróleo de Comodoro Rivadavia, con el objetivo de explotar las zonas de reserva fiscal.

Se crea YPF

Fue con la creación de YPF, Yacimientos Petrolíferos Fiscales en 1922, bajo el mando del General Enrique Mosconi (Director General de dicha entidad), cuando el Estado toma un papel activo en todas las fases del mercado petrolero, desde la extracción al refinamiento y la comercialización de los derivados. Mosconi promovía que el Estado tuviera como responsabilidad proveer combustibles al ejército y a la industria para evitar la dependencia que imponía al país no controlar la producción y distribución del petróleo y sus derivados²⁶.

Con esta nueva política petrolera se lograron grandes avances en poco tiempo. En 1923 Argentina fabrica nafta de avión para la fuerza aérea y en 1925 YPF inaugura la primera destilería nacional.

A pesar de las diferencias encontradas en el seno de los grupos dominantes, existía el consenso de que el petróleo debía ser usado para el beneficio del país. Se necesitaba el combustible para abastecer tanto al transporte nacional como a la incipiente pero pujante industria. Es decir, no se negaba el carácter de recurso natural estratégico del petróleo ni su potencial para desarrollar el país. Las diferencias se encontraban en quien debía llevar a cabo las explotaciones y de qué manera se repartían los beneficios (Estado, provincias o empresas).

El primer presidente de YPF defendió desde un principio la idea de una empresa mixta con capitales nacionales y sus principales ataques fueron a la estadounidense Standard Oil más que a las empresas de capitales ingleses. Finalmente en el segundo gobierno de Hipólito Yrigoyen (1928-1930), adoptó la idea de la nacionalización total de los hidrocarburos ante los constantes problemas tanto con las empresas como con las provincias²⁷.

De esta manera, y gracias a los esfuerzos de Mosconi, la empresa estatal argentina fue modelo sobre el cual muchos países latinoamericanos crearon sus propias petroleras

²⁵ Diego Mansilla, *op.cit.*, pág. 24.

²⁶ YPF. se transformó en la primera empresa petrolera estatal del mundo, que sirvió como modelo de empresa integrada y eficiente en toda América.

²⁷ *op.cit* pág. 23.

nacionales. El flamante presidente de YPF visitó Uruguay, Bolivia, Colombia, Brasil y México e impulsó la coordinación de una política petrolera latinoamericana.

En 1930 se produce el primer “revés” a la YPF estatal. En ese año se vivió el primer golpe de Estado que derrocó a Yrigoyen. Tres días después del golpe eran detenidos Mosconi y el Coronel Alonso Baldrich, primer administrador de Comodoro Rivadavia, principales propulsores de la política petrolera y de YPF. Con ese golpe de Estado se abandona la idea de nacionalizar los hidrocarburos y se produce el fin de una etapa de la política petrolera nacional²⁸.

Desde el descubrimiento del petróleo, las provincias presionaron por la federalización de las reservas petrolíferas, negando la potestad del gobierno nacional sobre las reservas.

Las contradicciones entre las provincias petroleras, que defendían el derecho de disponer libremente las reservas y sus contratos con las petroleras internacionales, y el Estado nacional, que buscaba la nacionalización de los yacimientos bajo el control de YPF, se intensificaron durante la segunda presidencia de Yrigoyen.

Luego de la entrada definitiva de YPF en las provincias, se consolidó la participación de los gobiernos provinciales en la renta por medio de las regalías. La federalización de las reservas finalmente fue llevada a la práctica con la Constitución de 1994 provocando la fragmentación del subsuelo. Este punto será desarrollado más adelante.

El papel de YPF en la historia de Argentina

Con el comienzo del proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones la industria pasa a tener un papel de importancia como proveedor de los productos importados que la crisis mundial primero y la guerra mundial después imposibilitaba obtener. Además, se convierte en gran demandante de mano de obra por lo que su importancia pasa a ser tanto económica como social.

Ante este modelo, los hidrocarburos cobran cada vez más importancia como insumo de la incipiente industria.

Luego del derrocamiento de Yrigoyen, si bien no se avanzó en el fortalecimiento de YPF, tampoco se la desarticuló definitivamente. Se abandonó la política hacia la nacionalización de los hidrocarburos pero siempre reconociendo la importancia del petróleo como fuente de desarrollo.

Fue durante el primer gobierno peronista cuando se retomó el camino de la nacionalización del petróleo y se fortaleció a YPF ante la acuciante crisis energética.

Como la demanda crecía a un ritmo mayor al que lo hacía la extracción, todavía eran necesarias grandes importaciones de combustibles para abastecer el mercado interno: en 1954 sólo el 54% del petróleo consumido era nacional.

Para solucionar esto, el presidente Juan Domingo Perón (1946-1955) en 1955 intentó realizar contratos de explotación con la Compañía California Argentina de Petróleo

²⁸ *op.cit.* pág. 24.

(subsidiaria de la Standard Oil de California)²⁹. Es importante aclarar que “Perón compartía con los sectores dominantes nacionalistas ortodoxos su interés por la explotación de un recurso estratégico y potencialmente disponible en el territorio y en el mar argentinos. Pero mientras para estos sectores el monopolio estatal del petróleo era un dogma incuestionable, Perón se preguntaba si el Estado argentino estaba realmente capacitado para su explotación en forma eficiente. Perón estaba convencido de que YPF no tenía suficiente capacidad organizativa, técnica y financiera para un esfuerzo de esa naturaleza. Dada esta debilidad de YPF, Perón buscó la ayuda del capital extranjero como medio para lograr el autoabastecimiento petrolero, un fin nacionalista y a la vez práctico. En este sentido, su política antecedió al nacionalismo de fines que procuró llevar a cabo el desarrollista Rogelio Frigerio, el cerebro económico de la gestión del radical intransigente Arturo Frondizi (1958-1962)”³⁰.

En Argentina, la discusión pública sobre el contrato con la California estuvo sumamente condicionada por la coyuntura política, cada día más desfavorable a Perón. “El presidente sufría un desgaste político creciente, agravado notoriamente por el abierto enfrentamiento con la Iglesia Católica. El contrato con la California fue caracterizado por la oposición como una traición de Perón a los principios nacionalistas que decía defender, y como una claudicación frente a los intereses extranjeros que siempre se había vanagloriado de enfrentar”³¹.

Finalmente el gobierno militar derrocó a Perón, anuló estos contratos aunque no se solucionó la dependencia que produjo la falta de autoabastecimiento. Eduardo Lonardi (1955-1958), presidente del régimen de facto que lo derrocó en septiembre de 1955, dispuso la anulación de dicho convenio con la California”³².

En ese contexto es que Frondizi (a pesar de ser una de sus promesas de campaña y de haber sido uno de los principales críticos de los contratos de Perón con la California), buscó revertir el problema energético abriendo las puertas del mercado de hidrocarburos argentino a empresas privadas internacionales, aunque sólo para la extracción de petróleo. El resto de los eslabones productivos seguirían bajo el control de YPF³³.

²⁹ La historia petrolera todavía se debate sobre estos contratos: representaron una traición a la Constitución de 1949 y a la soberanía nacional (por la enorme extensión de las áreas, su precio mayor al de importación y el otorgamiento de autoridad jurisdiccional a la empresa) o fueron una solución pragmática que intentó solucionar la dependencia energética sin resignar el control del recurso. Para conocer las críticas a estos contratos ver Silenzi de Stagni. *El Petróleo Argentino*, Col. Problemas Nacionales, Bs.As., 1955. En 1957 la importación de petróleo significaba cerca del 25% del total de las compras externas y representaba casi el mismo monto del déficit comercial.

³⁰ El contrato con la California, “de acuerdo a las explicaciones otorgadas por el propio Perón en su citado libro *La fuerza es del derecho de las bestias*, establecía una explotación de carácter mixto (*joint venture*), mediante el cual la California produciría en forma conjunta con YPF los 9.000.000 de metros cúbicos que la Argentina importaba, anulando un gasto extra de casi 300 millones de dólares en concepto de importación de combustible. Por medio de este acuerdo, Perón buscaba incrementar la producción petrolera en los años sucesivos con el fin de mantener el abastecimiento interno e incluso comenzar la exportación de petróleo y sus derivados, para poder aumentar así la disponibilidad de divisas”. Para más información ver Francisco Corigliano, “La política petrolera de Perón”, en diario *La Nación*, 25 de agosto de 2004.

³¹ Nicolás Gadano, *Historia del petróleo en la Argentina. 1907-1955: Desde los inicios hasta la caída de Perón.*, Ensayo Edhasa, Buenos Aires, 2006. pág. 664.

³² *op.cit.*

³³ Es importante mencionar el debate que surgió en torno a las medidas adoptadas por Frondizi. A poco de asumir como presidente y contrariando las ideas expresadas en su libro *Petróleo y Política*, Frondizi firmó contratos con firmas petroleras extranjeras que autorizaban a las empresas a introducir todo el material que considerasen necesario para la explotación petrolera sin pagar impuestos. La carga impositiva sería abonada por YPF y el reintegro de las inversiones y las ganancias de las empresas

Estos contratos generaron grandes rechazos y fueron anulados por el presidente Arturo Illia (1963-1966).

Luego de la caída del presidente Illia, bajo la dictadura de Onganía se promulgó la Ley de Hidrocarburos (N° 17.319/67, todavía vigente) que permitió nuevamente la concesión de contratos de exploración y explotación a empresas privadas. A pesar de todo esto, el papel central de esta estructura seguía siendo YPF y la intervención estatal ya que, según la ley, la inversión privada "cubrirá aquellas zonas que la empresa estatal no pueda desarrollar o no convenga que lo haga en razón de sus limitaciones técnicas o económicas"³⁴.

Esta ley permitió el crecimiento del sector privado en condiciones que perjudicaban económicamente a YPF³⁵.

El sector no sufrió grandes transformaciones, a pesar de la crisis del petróleo (1972-1973), que multiplicó varias veces el precio del mismo. Esto fue, en parte, gracias a la anulación de los contratos de Frondizi cuyos costos estaban atados al precio internacional. Como el petróleo y sus derivados todavía eran insumos para la industria y el transporte, sus precios fueron manejados políticamente y mantenidos en niveles bajos a pesar de los grandes aumentos de los precios internacionales. Además el petróleo era utilizado como medio para recaudar impuestos. Esta política provocó la descapitalización de la empresa estatal que le impidió realizar las inversiones necesarias.

La mencionada cesión de áreas en actividad de YPF al sector privado a partir de 1967, gracias a la nueva ley de hidrocarburos, implicó que comenzara la participación de empresas privadas en la producción de gas natural.

Fue con la llegada de las políticas neoliberales de la dictadura instaurada en 1976 que se observaron nuevos cambios claramente dirigidos a desfavorecer a las empresas públicas del sector y favorecer a las empresas privadas, en su mayoría pertenecientes a los grandes grupos económicos, que se beneficiaron con el modelo desindustrializador impuesto.

En octubre de 1982 el gobierno de facto firmó la renegociación de los contratos. Esta renegociación no hizo más que generar mayores ganancias a las empresas y pérdidas a YPF. Además de incrementar los precios pagados por YPF, se disminuyeron las cuotas

podrían ser girados al exterior con absoluta libertad. YPF, por su parte, se comprometía a comprar todo el petróleo que extrajeran estas empresas. Si bien se triplicó la producción petrolera, no se logró equilibrar la balanza de pagos ni la comercial, porque el convenio aumentó notablemente el déficit. La política petrolera de Frondizi significaba un giro completo en sus ideas en la materia, que tan vehementemente había expresado en su campaña de oposición a Perón. Incluso en un reportaje que le hiciera el diario *La Nación* un mes antes de las elecciones de febrero de 1958, Frondizi se había pronunciado enfáticamente a favor del monopolio estatal de la explotación petrolera, como lo había hecho siempre. El objetivo de la batalla del petróleo era lograr en poco tiempo el autoabastecimiento – la Argentina importaba 65% de los combustibles líquidos-, para lo cual se aceptaría la colaboración del capital extranjero. Para más información ver: Alain Rouquié, *Poder militar y sociedad política en la Argentina, II: 1943-1973*, Buenos Aires, Emecé Editores, 1982., pp. 150-151.

³⁴ Krieger Vasena y otros; Fundamentación de la Ley 17319/67, 23 de junio de 1967.

³⁵ Se firmaron contratos gratuitos de producción y desarrollo con empresas privadas para yacimientos en producción por YPF. Por estos yacimientos activos, donde no existía el menor riesgo, las empresas no debieron abonar nada y obtuvieron grandes beneficios. En cambio, YPF que había realizado las inversiones de riesgo que permitieron la extracción en esos pozos, no recibió compensación alguna. Esto causó grandes pérdidas a la empresa y por tanto a toda la población argentina.

de extracción obligatorias, que las propias empresas se habían comprometido a efectuar, obligando a YPF a grandes erogaciones por el mismo volumen recibido.

Además de las concesiones para recuperación secundaria³⁶, en 1978 se creó una nueva figura mediante el llamado Decreto de Contratos de Riesgos (N° 21.778), con el objetivo de aumentar las reservas de petróleo y la producción para lograr el abastecimiento. Sin embargo, estos contratos tampoco generaron ninguna inversión de riesgo ni actividad exploratoria alguna. Los grandes grupos económicos nuevamente recibieron en concesión y sin costo, áreas con reservas comprobadas o en producción gracias a las inversiones de YPF.

Lentamente el petróleo extraído comenzó a crecer ya que YPF pagaba a los contratistas casi el doble de lo que le costaba extraerlo.

Además tanto YPF como Gas del Estado, debieron soportar una explosión en su endeudamiento externo, debido a medidas tomadas por el Ministro de economía de entonces, Martínez de Hoz. Ambas empresas empezaron a decaer, víctimas del abandono estatal y la política activa de beneficiar a los grandes grupos económicos³⁷.

Esto fue parte del plan de redefinición de la estructura económica argentina. La industria dejó de ser el sector principal de la economía, adoptando un modelo de acumulación basado en la valorización financiera. En este contexto, se puede decir que YPF pasó a tener más importancia para el gobierno de ipso como actor en el mercado financiero internacional que como empresa estratégica para el desarrollo industrial³⁸.

De esta manera YPF debió incrementar su deuda externa durante todo el proceso militar a unos 7.763 millones de dólares, a pesar de no necesitar financiamiento, multiplicando por doce su deuda desde diciembre de 1975 a marzo de 1983. En marzo de 1984 YPF poseía el 18% de la deuda externa pública argentina³⁹.

El autoabastecimiento petrolero era el objetivo a seguir, por lo que las exportaciones de petróleo crudo sin elaboración estaban prohibidas. En líneas generales, el sector privado era muy reducido, incapacitado de competir con YPF, y con poco poder de decisión real sobre la producción, el destino del petróleo, su precio, etc. Luego del comienzo de los cambios regulatorios en 1976, una parte importante de las empresas privadas se sumó a la explotación petrolera. Sin embargo, lo hacían bajo el régimen de “contratos de explotación” con YPF por lo que debían entregar la totalidad del crudo extraído a la empresa estatal a un precio fijado administrativamente.

A pesar del cambio drástico del modelo que imprimió el gobierno de facto que significó el abandono de la ISI (Industrialización por Sustitución de Importaciones), el Estado continuó regulando el mercado petrolero y gasífero. Este será el punto de partida sobre el que se llevarán a cabo las reformas y desregulaciones neoliberales en el sector petrolero en 1989.

Durante la década del ochenta, el sector petrolero no pudo evitar la crisis general de la economía argentina, producto de la crisis de la deuda externa sufrida por todos los

³⁶ Se entiende por recuperación secundaria a la explotación de un pozo petrolífero mediante técnicas de inyección de agua.

³⁷ Mansilla, *op. cit.*, pág. 32.

³⁸ Mansilla, *op. cit.*, pág. 32.

³⁹ Mansilla, *op. cit.*, pág. 33..

países de la periferia pero que se sintió más profundamente en los mayores deudores de América Latina (México, Brasil y Argentina). Además, YPF se encontró durante toda esta década con grandes problemas financieros, producto del mega endeudamiento que afrontó por motivos políticos en los setenta.

En 1985 el gobierno democrático de Alfonsín creó el Plan Houston para aumentar las reservas mediante la concesión de áreas para la exploración privada. Este plan no tuvo éxito, ya que los grandes grupos locales no estaban dispuestos a realizar las inversiones de riesgo necesarias para la exploración de nuevas reservas.

Ante la falta de inversiones de riesgo de las empresas locales, la obligación de mantener las reservas fue responsabilidad de la empresa estatal que no estaba en condiciones de llevar adelante las inversiones necesarias a causa de sus grandes problemas financieros. En cuanto a los ingresos, los precios de los derivados del petróleo fueron utilizados por el gobierno como una herramienta antiinflacionaria. Sin embargo, el pago de las regalías de las provincias extractoras y los contratos con las empresas privadas dependían del precio internacional por lo que se generaban grandes quebrantos para YPF. Esto provocó que durante el gobierno radical cayeran los pozos de exploración, las reservas y la explotación petrolera.

Durante los años ochenta el predominio de YPF en la extracción de petróleo y de gas fue total (en 1989 representaba el 97,6% del petróleo nacional y el 63% sin los contratos privados⁴⁰) y continuó la fuerte intervención estatal en el mercado, decidiendo los precios en cada etapa, los impuestos, las cuotas de crudo de cada refinería, etc. El objetivo de la regulación seguía siendo asegurar y mantener el autoabastecimiento. La renta hidrocarburífera era captada por el Estado para su redistribución⁴¹.

De tal manera, el principal objetivo del “petróleo argentino” era servir al mercado interno ya sea como insumo del aparato productivo local o para el consumo final una vez procesado. El Estado imponía fuertemente sus objetivos macroeconómicos en el sector petrolero, favoreciendo el modelo de acumulación imperante: se encargaba de las inversiones necesarias para garantizar el mantenimiento del recurso, manejaba precios y disponibilidades de crudo para cada refinadora y decidía las cantidades extraídas tanto mediante su papel de regulador del mercado como de actor productivo mediante YPF⁴².

En estas condiciones se producen las reformas y desregulaciones neoliberales sobre el sector petrolero que comenzaron con las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica en 1989, a pocos meses de instaurado el gobierno de Menem. Mediante tres Decretos dictados entre el 10 de octubre y el 27 de diciembre de 1989, se implementó la desregulación, cambiando totalmente el sentido de la política petrolera. Los Decretos N° 1055, 1212 y 1589 formalmente se basaron en la anterior Ley de Hidrocarburos N° 17.319, sin embargo, modificaron totalmente el sentido regulador de la ley.

⁴⁰ La extracción por contrato son aquellos yacimientos operados por empresas privadas que entregan su producción a YPF por un precio pactado. Son, mayoritariamente, los contratos otorgados desde 1976.

⁴¹ Según estimaciones en 1988 la renta petrolera se distribuía entre el Estado nacional (53%), YPF (24%), Contratistas privados (10,2%), Provincias Productoras (4,1%) y Refinadoras y Distribuidoras el resto (7,7%). Esta distribución cambiará luego de la desregulación, cuando la mayor parte de la renta del petróleo será apropiada por empresas extranjeras. Diego Mansilla, *op.cit.*, pág. 35.

⁴² La totalidad del petróleo era refinado internamente, y durante muchos años se debió importar petróleo crudo para satisfacer a la demanda de productos elaborados.

Mediante estos Decretos se creó un mercado libre de petróleo crudo, otorgándose la libre disponibilidad y la libre exportación del petróleo extraído por parte de cada empresa privada. Las empresas pasaron a controlar las reservas de hidrocarburos sin que el Estado pueda conocer a ciencia cierta la cantidad de reservas que tiene el subsuelo. Con el nuevo sistema, las reservas son informadas por las empresas mediante una declaración jurada (que no es controlada ni auditada por el gobierno). Es decir, el conocimiento que se tiene de las mismas es sobre la declaración que las empresas dicen tener.

Podría decirse que, analizando las relaciones del sector petrolero con el resto de la estructura productiva se ha comprobado un significativo cambio: se verificó una importancia cada vez mayor del sector externo como demanda de la producción petrolera con respecto a la situación anterior a la desregulación y privatización de YPF. El petróleo recibe menor elaboración y por lo tanto crea menos valor al momento de ser llevado al mercado, como un *commodity* primario exportable, más que como un insumo industrial.

Si bien se evidenció una preponderancia a generar mayores exportaciones de hidrocarburos, es preciso aclarar que las exportaciones sectoriales crecieron fuertemente en un período en el cual también creció el consumo local de hidrocarburos.

En el gráfico que se adjunta en la presente tesis (ver Capítulo 4) es posible verificar que la producción creció significativamente desde fines de los 80 hasta 1998, año en el que comienza a declinar. Lo mismo ocurre con el crudo procesado en refinerías, que totalizó 25,8 millones de metros cúbicos en 1989, y creció a 31 millones de metros cúbicos en 1998, dentro del marco del aumento del consumo interno (especialmente de gasoil).

Asimismo, de la información de la comparación de la matriz energética argentina con la mundial y la de Brasil (ver Capítulo 4), surge con claridad el sesgo local hacia los hidrocarburos. Es decir, se observa la excesiva penetración relativa que tiene en Argentina el consumo de hidrocarburos, tanto para usuarios finales como para consumos intermedios como la industria.

No obstante lo desarrollado anteriormente, es necesario destacar que el sector privado (mayoritariamente extranjero) tuvo el poder de decisión total sobre todos los aspectos del mercado petrolero gracias al retiro del Estado de su posición de regulador y productor. Los hidrocarburos pierden todo el valor estratégico que sustentaban para tomar el puesto de una mercancía exportable más, generando un replanteo de su estructura interna. Se abandona el carácter de recursos energéticos estratégicos que tuvieron tanto para el Estado como para la sociedad en su conjunto desde el descubrimiento del primer pozo⁴³.

⁴³ Las reservas pasan por dos etapas de caídas, en 1990 y a partir de 2001. Esto se debe a diferentes razones. Por un lado, en 1990 se llevó a cabo el recálculo de las reservas de petróleo y gas natural de YPF realizada por la consultora Gaffney, Clines & Asociados previo a la privatización de la empresa estatal. Al igual que en el caso del petróleo, inmediatamente después de que las reservas pasaran a manos privadas con precios desregulados (que en el caso del gas recién sucedió en 1994) el nivel de reservas declaradas se recompone. De la misma manera, este aumento de reservas no se puede explicar por inversiones en exploración.

En cambio, la caída de reservas observable desde 2001 en adelante corresponde al pase de reservas de probadas a probables por cuestiones económicas. Luego de la devaluación y el abandono de la convertibilidad vividos en el 2001 se procedió a pesificar el precio del gas en boca de pozo, es decir, el precio que recibe la empresa que extrajo el gas. Como las reservas comprobadas declaradas por las

¿Las inversiones fueron suficientes?

A partir de las estadísticas que se relevaron (ver cuadros adjuntos a continuación), se puede observar que luego de la desregulación se experimenta una importante caída de reservas tanto de petróleo como de gas natural. Sin embargo, se sostiene que esta disminución fue provocada por el sector privado, que no buscó la preservación futura del recurso sino que se limitó a aumentar la extracción en el corto plazo gracias a las inversiones de riesgo ya realizadas por la petrolera estatal.

Se intentará demostrar, que desde la desregulación no se han efectuado las inversiones necesarias para reponer los volúmenes extraídos. Es decir, la caída de las reservas fue generada por una estrategia de extracción mucho más extensiva de riqueza natural argentina y no por el agotamiento de las reservas nacionales (a pesar de su geología compleja, aspecto que se abordará más adelante).

Para esto, es necesario interiorizarse en las inversiones productivas que realizó el sector. Como no existen estadísticas oficiales sobre el monto total de las inversiones⁴⁴, es necesario investigar la evolución de sus resultados. Es decir, indagar el comportamiento de los pozos perforados (inversión productiva por excelencia del sector).

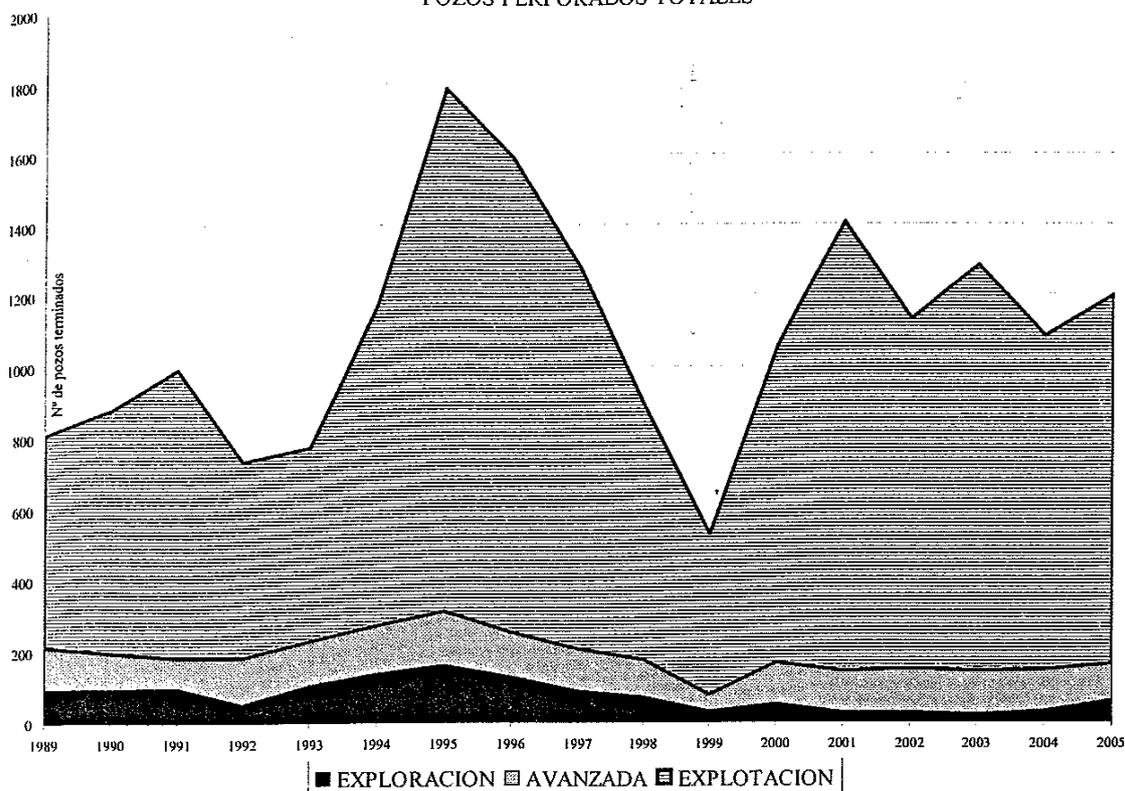
Cuadro 3																		
Pozos perforados según tipo y estado																		
AÑO		1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Explotación	PETRÓLEO	533	616	742	517	518	826	1328	1240	980	661	386	769	1148	916	1069	837	868
	GAS	27	24	24	20	5	47	44	33	30	28	49	71	80	46	50	79	132
	PRODUCTIVOS	560	640	766	537	523	873	1372	1273	1010	689	435	840	1228	962	1119	916	1000
	IMPRODUCTIVOS	37	45	43	14	21	26	102	64	68	28	20	46	34	19	24	20	32
	TOTAL	597	685	809	551	544	899	1474	1337	1078	717	455	886	1262	981	1143	936	1032
Avanzada	PETRÓLEO	79	68	55	109	95	105	116	104	94	70	28	73	80	97	106	83	78
	GAS	9	10	5	6	6	6	9	5	10	16	7	15	10	5	3	12	15
	PRODUCTIVOS	88	78	60	115	101	111	125	109	104	86	35	88	90	102	109	95	93
	IMPRODUCTIVOS	26	20	23	14	22	23	24	14	14	15	8	24	24	16	8	17	9
	TOTAL	114	98	83	129	123	134	149	123	118	101	43	112	114	118	117	112	102
Explotación	PETRÓLEO	21	24	39	28	41	44	60	55	38	23	14	31	7	19	17	16	45
	GAS	4	6	7	9	12	13	19	14	12	10	3	7	7	0	2	9	10
	PRODUCTIVOS	25	30	46	37	53	57	79	69	50	33	17	38	14	19	19	25	55
	IMPRODUCTIVOS	73	68	54	16	54	82	86	62	39	42	16	16	17	12	6	9	7
	TOTAL	98	98	100	53	107	139	165	131	89	75	33	54	31	31	25	34	62
POZOS TOTALES		809	881	992	733	774	1172	1788	1591	1285	893	531	1052	1407	1130	1285	1082	1196

Elaboración propia fuente: secretaria de energía

empresas son el volumen de gas natural económicamente disponible, al bajar el precio recibido las reservas bajan. Como, supuestamente, los volúmenes explotables del yacimiento de tal manera de que se recuperen los costos serían menores, las empresas pasan reservas comprobadas al status de probables. Mansilla, *op.cit.* pág. 71.

⁴⁴ Esto se debe a que cada empresa realiza una declaración jurada de sus inversiones y la presenta en la Secretaría de Energía. Sin embargo, estos datos no son controlados por el organismo.

GRAFICO 17
POZOS PERFORADOS TOTALES



Fuente: Secretaría de Energía

Los datos del Cuadro 3 y del Gráfico 17 nos están indicando un claro aumento de los pozos de explotación (sin riesgo) mientras que los pozos de avanzada se mantienen y los de exploración (inversión de riesgo) caen estrepitosamente. Como resultado de esta evolución, los pozos totales aumentaron un 48%, pasando de 809 pozos anuales en 1989 a 1196 pozos anuales en el 2005, llegando a un máximo de 1.788 en 1995.

Sin embargo, mientras que en 1989 el 12,1 % de los pozos perforados eran de exploración (unos 98 pozos), en el 2005 sólo son perforados para exploración (es decir, para la búsqueda de nuevas reservas) el 5,2% (apenas 62 pozos). En el año 2003 apenas si se realizaron 25 pozos de exploración (el 1,9% de las perforaciones). Por el contrario, los pozos de explotación pasan del 73,8% en 1989 al 86% en 2005.

Analizando la evolución y distribución de los pozos perforados, es posible concluir que las inversiones que se llevaron a cabo se efectuaron con el objetivo de aumentar la extracción y no de acrecentar las reservas.

Las empresas privadas concentraron las inversiones en la extracción y no en la exploración. Trataron de aumentar la utilización de los yacimientos ya encontrados antes que buscar nuevas reservas. El aumento de las inversiones posterior a la desregulación y privatización de YPF se dirige a las actividades con muy poco riesgo minero para maximizar la extracción de petróleo y gas en los yacimientos encontrados por las anteriores inversiones de riesgo de la petrolera estatal. Las empresas privadas se dedicaron a invertir para lograr una mayor extracción antes de tomar riesgos de llevar a cabo nuevas búsquedas.

Con esto se demuestra que el sector privado, al hacerse cargo de las reservas, llevó adelante una estrategia de agotamiento de los recursos energéticos extensiva que sólo buscó maximizar el valor presente de sus concesiones, aumentando la extracción y la inversión en pozos de explotación; relegando las inversiones de riesgo de mediano y largo plazo, sin ninguna preocupación por la preservación del recurso.

La caída relativa de las reservas no es un “accidente” ni indica un agotamiento de las capacidades naturales totales de la Argentina (a pesar de su geología compleja). El descenso es producto de la falta de inversiones de riesgo luego de la desregulación y privatización de YPF. Al no estar la petrolera estatal para realizar las tareas de exploración de nuevos yacimientos las reservas caen, ya que los privados se limitan a maximizar sus beneficios en el corto plazo.

Con estos datos, se pone en evidencia que a partir de 1989, el petróleo y el gas dejaron de tener la importancia estratégica que venían manteniendo desde los albores de la industria petrolera nacional. Anteriormente los hidrocarburos eran concebidos como recurso estratégico, por lo que eran totalmente regulados por el Estado (con el objetivo de garantizar su “uso racional” y permitir apropiación pública de su renta). Como se desarrolló previamente, las políticas petroleras fueron centro de varias discusiones a lo largo de la historia, ya que eran un claro indicador del modelo de país que se deseaba llevar adelante (la política petrolera de Uriburu, Frondizi o Illia, por ejemplo).

El análisis del comportamiento del sector hidrocarburífero argentino luego de la desregulación y privatización demostró que cambió el papel del petróleo y el gas. Se ha llevado adelante una estrategia de agotamiento mucho más extractiva donde prepondera la extracción antes que la exploración por lo que el horizonte de reservas cae y no hay inversiones de riesgo que permitan recomponer el nivel de reservas gracias a nuevos descubrimientos.

En este sentido, la estrategia de los extractores/exportadores cambia considerablemente luego del 2001. Con posterioridad a la megadevaluación que siguió a la caída de la convertibilidad, y a pesar de que el precio del petróleo sufriera una significativa alza, producto, entre otras causas, de las acciones militares de Estados Unidos con posterioridad al atentado del 11 de septiembre y la invasión a Irak, las exportaciones cayeron. Además, también se redujo la proporción del petróleo que era exportado.

Una de las razones de este hecho es que las ventas al exterior de petróleo crudo y sus derivados son alcanzados por las retenciones a las exportaciones de manera diferencial. Las retenciones (tanto las referidas al sector hidrocarburífero como al resto de los productos exportables, principalmente agrícolas) fueron impuestas por la Ley de Emergencia N° 25.561 del 06/01/2002. Esta ley que modificó la Ley de Convertibilidad significó el abandono del tipo de cambio fijo y la adopción de un tipo de cambio flotante frente al dólar. Frente a esto, la misma ley impuso la pesificación de las tarifas dolarizadas de las empresas privatizadas y retenciones a las exportaciones con el propósito de captar parte de las ganancias extraordinarias provocadas por la devaluación (sobre este punto se volverá más adelante).

De esta manera se impusieron retenciones al gas natural del 5% y al petróleo crudo del 20%. En mayo de 2004 fue elevado a 25% para el petróleo. Finalmente, este sistema fue

modificado por la Resolución 532 del Ministerio de Economía y Producción de agosto de 2004 que reemplazó este sistema por una escala de retenciones móviles, motivado por el aumento del precio internacional del petróleo.

Estas son las razones por las cuales, desde 2002 las cantidades exportadas de petróleo crudo vienen disminuyendo año tras año hasta la actualidad. Como contrapartida a este hecho y para asegurarse una mayor rentabilidad, las empresas privilegiaron las exportaciones de subproductos elaborados (como las naftas o gas oil), cuyos precios internacionales se mueven junto al del petróleo pero que pagan una retención mucho menor. De esta manera, a pesar de que las refinadoras operan con menores márgenes que los internacionales, estas empresas obtienen mayores ganancias⁴⁵.

El aumento de los niveles de extracción petrolera se realizó con el objetivo de vender el crudo sin elaboración previa en el mercado internacional. Recién cuando, por motivos fiscales, se impuso una retención a las exportaciones del petróleo sin elaboración, comenzaron a crecer las ventas de subproductos elaborados al exterior.

Es decir, se limitaron las existencias futuras de petróleo. Esta estrategia de “agotamiento del recurso” fue radicalmente opuesta a la implementada por el resto de los países. Por ejemplo, Estados Unidos que es uno de los más grandes productores e importadores de petróleo del mundo, tenía en 1998 un horizonte de reservas de 9 años y medio. En ese mismo año, Argentina mantenía un horizonte de 8 años y medio, no obstante lo cual exportaba el 40% del petróleo extraído. Brasil era otro gran importador de petróleo y es un caso más llamativo. El mismo año presentaba un horizonte de más de 20 años y sin embargo, Argentina (a pesar de tener un horizonte casi 3 veces menor) le vendía el 14 % del petróleo crudo extraído.

Se comprueba que la estrategia argentina de exportación de productos sin elaboración a costa de menores reservas es única. El resto de los países mantuvieron el rol estratégico del petróleo al elegir la estrategia de exportación e importación del recurso.

La importancia de la planificación en el sector: variables a considerar

Es necesario realizar una serie de aclaraciones antes de avanzar en el análisis del presente trabajo. En el sector energético se precisa de planificación a largo plazo, y ningún país podría tener éxito si se cambian permanentemente los criterios de desarrollo. Por eso es preciso contar con una estrategia y políticas de mediano y largo plazo, que acompañen las metas fijadas, independientemente de los cambios políticos a través de los años. La planificación en el sector está estrechamente vinculada con el valor instrumental que se le quiere dar al recurso en una Nación.

Es decir, son la capacidad de planificación a mediano y largo plazo, sostén de las políticas en el tiempo y flexibilidad para incluir adaptaciones o cambios si las condiciones lo requieren. El alineamiento político y el soporte de la opinión pública son también importantes en un tema tan complejo.

⁴⁵ Diego Mansilla, *Hidrocarburos y política energética. De la importancia estratégica al valor económico: Desregulación y Privatización de los hidrocarburos en Argentina.*, Ediciones CCC (Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini), Buenos Aires, abril 2007. pág. 83.

Variable geológica

Otro aspecto clave a considerar son las geologías de cada país. Tanto Argentina como Brasil son países con geologías complejas y reservas de difícil acceso.

La posesión de reservas de hidrocarburos depende de varias condiciones, todas igualmente importantes, y la falta de sólo una de ellas pone en riesgo el conjunto: las condiciones geológicas por ejemplo, son determinantes. Todo país debería tener en cuenta esta variable al momento de planificar sus políticas. No pueden ponerse en el mismo plano comparativo el caso de un país con baja intensidad energética (bajo consumo, pocos habitantes, poca industrialización) con uno con características opuestas. La geología en el caso de Argentina y Brasil, no ha sido generosa en términos de petróleo y gas, en relación por ejemplo, con Venezuela o Arabia⁴⁶.

Tanto Argentina como Brasil a su vez, han tenido una aspiración industrialista-desarrollista, este punto los hace grandes demandantes de energía. Por eso, las políticas estuvieron históricamente enfocadas a lograr el autoabastecimiento, meta que Argentina alcanza en 1995, después de un siglo de explotación y Brasil en 2006, gracias a los descubrimientos de Pre Sal (sobre los cuales se hará mención más adelante).

Percepción de los hidrocarburos

Otro aspecto fundamental a considerar es la percepción que de los hidrocarburos se ha tenido por un lado en Brasil y por el otro en Argentina. Brasil ha sido históricamente importador neto de combustibles, lo cual ha generado que la sociedad perciba y valore a los hidrocarburos de una manera diferente a la de Argentina, aceptando en mayor o menor medida, los precios que arroja el mercado internacional.

Por el contrario, en Argentina, la percepción de que es un país históricamente productor y que se han poseído recursos, ha generado en la sociedad la sensación de que es posible sostener una política de precios de la energía por debajo de los internacionales.

Es menester aclarar, que ya sea con empresas privadas o estatales, con precios bajos los flujos de las petroleras se deterioran, y se vuelve difícil financiar un programa de inversiones exploratorias de riesgo a mediano plazo.

Sustentabilidad – Rentabilidad

Este último punto nos introduce en otro aspecto importante a tener en cuenta. Todas las compañías petroleras observan habitualmente dos indicadores clave: rentabilidad (entendida como ganancia para los accionistas o el Estado) y sustentabilidad (léase la relación R/P, Reservas probadas - Producción). Esto debería poder también aplicarse en las compañías estatales, con algunos “matices”, donde podría sacrificarse la rentabilidad dentro de ciertos plazos o ciertos límites, si otras políticas de Estado lo requieren.

Una compañía de control estatal permite a la Nación manejar una política energética relativamente protegida de las crisis internacionales, aunque no puede ser totalmente independiente de éstas. Si es exitosa asegurará un suministro confiable y competitivo de

⁴⁶ No se puede transpolar la planificación de un país con grandes recursos, accesibles y con costos moderados o bajos y altos factores de éxito en exploración (como es el caso de Venezuela) -a otro con pocas cuencas para explorar, con bajos factores de éxito exploratorio, o con reservas de difícil acceso por cuestiones geográficas o de tecnología.

energía al país, pero nunca a costa de su propia eficiencia o sustentabilidad, porque sino se estaría ante una solución de corto plazo.

Si se plantea que la compañía debe asegurar la apropiación de la renta petrolera al país, se debe aceptar que la compañía tiene que ser rentable y la energía tendrá precios internacionales o muy próximos. Si se plantea en cambio, que debe sacrificar rentabilidad para asegurar tarifas de energía bajas, la Nación deberá financiar a la compañía compitiendo con otras necesidades sociales.

Como es posible deducir, no se puede ser discrecional en pretender que una compañía estatal haga todo, aunque en países con importantes recursos naturales se podrían tolerar ciertos “desvíos” o ineficiencias, ya que la facilidad de acceso a reservas y volúmenes de producción, permitiría exportar para asegurar la rentabilidad y subsidiar el mercado interno (como podría ser el caso de Ecuador o Venezuela).

Este no sería el ejemplo de Argentina o Brasil, países con grandes mercados consumidores de energía y acceso limitado a reservas caras y difíciles.

En estos casos una compañía estatal permite desarrollar tecnología y conocimiento propios, abastecer el mercado a un precio protegido de las corrientes especulativas internacionales, especialmente en épocas de crisis de abastecimientos o precios, y apropiarse de una parte importante de la renta vía regalías, impuestos y otras formas indirectas.

Por eso también es fundamental poner en consideración una política de precios prudente y responsable, a fin de generar recursos para el país que luego puedan ser destinados a la inversión y planificación en el sector. Podría decirse que este último caso ha sido el reflejado por Brasil (se analizará la política brasilera más adelante).

Análisis del *Upstream*: en síntesis

Se ha analizado el sector de hidrocarburos en Argentina para descubrir que desde la desregulación, se ha llevado a cabo una estrategia mucho más extractiva que la existente anteriormente. Se privilegió la extracción por sobre la búsqueda de reservas mediante inversiones de riesgo tanto para el petróleo como para el gas natural. Se comprueba que sólo se buscó maximizar la extracción presente sin importar el mantenimiento ulterior del recurso. Las reservas cayeron ante un gran aumento de la extracción provocando una significativa caída en el “horizonte de reservas” y se relegaron las inversiones de riesgo en exploración de nuevos yacimientos con relación a las inversiones en extracción de las reservas ya conocidas.

Asimismo, el aumento de la extracción se dirige (además del mercado interno) hacia el exterior. El petróleo crudo, pasa a representar uno de los dos productos más exportados de la Argentina. Esto fue posible ya que la relación entre exportaciones y extracción de petróleo se multiplicó hasta el 2001 unas 16 veces desde la desregulación. Contrariamente, las cantidades procesadas fueron las mismas en ese año que en 1980 cuando apenas se lograba el autoabastecimiento y se necesitaban importaciones de petróleo para sostener la demanda interna. Esto provocó que las proporciones del crudo que se destinaron al refinamiento fueran cada vez menores, lo que nos habla de un cambio en la estrategia de comercialización del petróleo.

En cambio, luego de 2001 (como se mencionó anteriormente) cambia la estrategia de comercialización pero manteniendo el objetivo de vender los hidrocarburos argentinos también en el mercado internacional. Con la devaluación y la caída de la convertibilidad se instauran las retenciones a las exportaciones con el propósito de retener parte de las

ganancias extraordinarias provocadas por el abandono del tipo de cambio fijo. Mientras que se implementa un nivel de retenciones móviles para el petróleo crudo que van del 25% al 45% (dependiendo del precio internacional), los subproductos procesados sólo tienen una retención del 5%.

Con esto se revierte la relación exportadora, manteniendo constante las exportaciones de petróleo crudo y aumentando las exportaciones de los subproductos procesados tanto en cantidades absolutas como relativamente al total de las exportaciones energéticas. Las cantidades de petróleo crudo procesados internamente aumentan llegando al máximo post-desregulación y recuperándose con respecto a la extracción (aunque sin llegar a los niveles anteriores a la desregulación).

Cuando se abandona la regulación estatal del sector para dar paso a las decisiones del “mercado”, las empresas privadas tratan de maximizar sus ingresos mediante el aumento de la extracción y buscando la salida del petróleo también en los mercados externos. A su vez, el petróleo adquiere un nuevo rol de mercancía exportable sin ningún carácter estratégico (*commodity*).

A estas empresas se les permitió maximizar sus ganancias en el corto plazo, aumentando la extracción casi indefinidamente sin procesamiento ni Valor Agregado y relegando las inversiones productivas de riesgo para mantener el recurso natural.

Durante la década del noventa en Argentina, el paradigma neoliberal abre un marco de transformación que establece un cambio en el mercado energético en particular y la industria en general, a partir de las reformas del Estado y la definitiva adopción del mercado como correcto asignador de los recursos (aún de recursos naturales estratégicos como los hidrocarburos).

El dominio del suelo en Argentina: evolución histórica

La propiedad estatal originaria de los hidrocarburos abrió históricamente las puertas a una fuerte regulación estatal del sector e, inclusive, a la creación de empresas estatales orientadas a la apropiación o participación del Estado Soberano en la renta de los hidrocarburos producidos. Tal fue el caso de YPF en Argentina, Petrobras en Brasil, PEMEX en México y PDVSA en Venezuela, entre otras.

En este marco latinoamericano, la Argentina adoptó, luego de algunos vaivenes, un régimen dominial-regalista, por el cual el recurso pertenece al Estado nacional, pero puede ser explotado por concesión legal otorgada a empresas públicas o a inversores privados.

Estos aportan las inversiones y tecnología para la exploración y explotación de los hidrocarburos descubiertos así como la operación de las unidades correspondientes, soportando las consecuencias del riesgo minero.

Su principal contraprestación al Estado concedente es el pago de una regalía que, ordinariamente, es del 12 % de la producción bruta de hidrocarburos, admitiéndose algunas deducciones. El régimen fiscal es el general para las actividades económicas del país.

Durante muchos años, siguiendo una corriente que aún persiste en varios países, el monopolio de la exploración y explotación de hidrocarburos recayó en una empresa estatal, al igual que el transporte y la distribución del gas natural.

La identificación de los hidrocarburos con aspectos relativos a la estrategia nacional y a la soberanía del Estado, hicieron que algunas decisiones políticas que posibilitaban el acceso del capital privado a su explotación, fueran más tarde cuestionadas y revocadas.

En 1967, con la promulgación de la ley 17.319, el acceso de los inversores privados quedó cristalizado mediante la consagración del régimen de permisos de exploración y concesiones de explotación y transporte de hidrocarburos.

No obstante ello, esta norma declaraba que los hidrocarburos existentes en el subsuelo constituyen patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado nacional.

A pesar de la apertura iniciada por la ley 17.319, durante varios años más, los hidrocarburos fueron explotados por la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales, a quien se le había reservado áreas de explotación exclusivas, haciéndolo por sí o con la colaboración de contratistas que la misma norma le autorizaba utilizar.

Primero la ley 21.778 de contratos de riesgo, y luego el llamado Plan Houston, lanzado en el año 1985, fueron intentos de aliento a la inversión exploratoria (el segundo más agresivo que el primero) que se mantuvieron en la esfera de control de la actividad por parte de YPF.

La desregulación de la industria

La desregulación general de la economía que tuvo lugar en el país a partir de inicios de la década del 90 se plasmó en este sector de la actividad económica por la sanción y promulgación de la ley 23.696, llamada de Reforma del Estado, que delegó atribuciones al Poder Ejecutivo nacional para concretar diversas privatizaciones de entidades, activos y actividades estatales entre las que quedaban comprendidas las de YPF. La Argentina decidió la continuidad de la explotación de sus recursos hidrocarburíferos mediante el régimen de concesiones, en otros países también conocido como permiso o licencia, en lugar de los tradicionales esquemas de *risk service contract* (contrato de riesgo de servicio) o el de *production sharing agreement* (acuerdo de producción compartido).

Bajo este nuevo marco normativo, los antiguos contratos de servicios se transformaron en permisos de exploraciones y concesiones de la ley 17.319 que confirieron a sus titulares el derecho a explorar a su riesgo y a explotar los hidrocarburos descubiertos.

A través de un régimen jurídico diseñado especialmente para alentar y proteger las inversiones necesarias para un desarrollo agresivo de la explotación hidrocarburífera, el Poder Ejecutivo nacional, utilizando facultades propias y delegadas por el Congreso de la Nación, dictó los decretos 1055, 1212 y 1589 del año 1989.

Por ellos se otorgó la propiedad y libre disponibilidad de los hidrocarburos extraídos, lo que implica el derecho a transportarlos, industrializarlos y comercializar sus derivados libremente en el mercado interno o externo.

La construcción de ductos para la evacuación de hidrocarburos primos es también libre, así como la instalación de refinerías y bocas de expendio.

La industria conduce sus actividades en un ámbito esencialmente desregulado, sujeto a las normas de contenido técnico operativo y ambiental.

Complementando estas disposiciones, y a fin de perfeccionar el sistema jurídico y económico que sustentaría la nueva organización del sector y el impulso definitivo a las inversiones en exploración, se puso en vigencia un proceso de libertad cambiaria respecto de ingresos y egresos de divisas y remesas de fondos al exterior.

La convertibilidad de la moneda local fue garantizada por ley del Congreso y la relación con el dólar estadounidense fue fijada en una tasa de cambio de uno a uno.

La aplicación de este conjunto normativo posibilitó un notable desarrollo de las inversiones en el sector, el crecimiento de la producción y de las exportaciones de gas natural, petróleo crudo y derivados.

La participación de las provincias

En todo el desarrollo de este proceso, las provincias argentinas en cuyo territorio se hallaban los yacimientos de hidrocarburos explotados por iniciativa del Estado federal

reclamaban en forma constante el respeto a sus autonomías y una mayor participación en la política de desarrollo de la industria basada en los recursos hidrocarburíferos que les pertenecían.

Como resultado de tal actividad lograron primero, la transferencia de dominio de las áreas no exploradas dispuesta por la ley 24.145 y luego, la concreción de su máxima aspiración: el reconocimiento del dominio originario de esos recursos.

Para ello la Convención Constituyente de 1994 incorporó al artículo 124 de la Constitución Nacional un párrafo estableciendo que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”: se trata de un acto de discernimiento de los recursos naturales, dando satisfacción política y jurídica a las provincias que durante tantos años bregaron por ese reconocimiento.

Sin embargo, este proceso sufrió un severo impacto económico provocado por las condiciones macroeconómicas adversas que debió enfrentar el país al iniciarse el siglo XXI y cuyo desarrollo se describe a continuación.

La crisis económica de comienzos del siglo XXI

La primera década del siglo XXI comenzó signada por la profunda crisis económica y social ocurrida en el país a fines del año 2000 y que impactó severamente en todas las estructuras económicas nacionales y como consecuencia de ello también en el desarrollo de la industria petrolera nacional.

La gravedad de la crisis determinó que el Congreso de la Nación pusiera en vigencia un régimen jurídico de excepción sancionando la ley 25.561 (Boletín Oficial 06/01/2002) que declaró, en todo el territorio nacional, la emergencia pública en materia social, económica, financiera y cambiaria, cuyos efectos aún perduran luego de sucesivas prórrogas en su vigencia.

Una de las principales disposiciones de esa ley derogó el régimen de convertibilidad de la moneda que había dispuesto, a principios de los años 90 - la ley 23.928 y que establecía una relación cambiaria de un peso igual a un dólar estadounidense.

Además, la Ley de Emergencia devaluó el peso nacional fijando una nueva relación de cambio entre el peso y el dólar estadounidense, el cual alcanzó un valor equivalente a tres pesos. Y esta paridad oscilaría –en el futuro- conforme las cotizaciones del mercado de cambios nacional.

Sin embargo, esta nueva relación no se aplicó simétricamente a todos los precios de la economía.

Para el caso de los contratos de la Administración Pública, se dispuso la pesificación de las tarifas de los servicios públicos y precios de los contratos energéticos, a una nueva relación de cambio equivalente a un dólar igual a un peso devaluado quedando así reducido el precio contractual a un 30% de su real valor respecto del dólar.

Este sistema, también denominado de pesificación asimétrica, significó un grave perjuicio para los contratos cuya ecuación económica se basaba en el tipo de cambio de

la convertibilidad (\$1=u\$s 1) y con cuya relación se habían calculado los parámetros económicos de los contratos y se habían diseñado los compromisos financieros de largo plazo por parte de los operadores.

A partir de ese momento, se necesitaba contar con ingresos tres veces superiores al expresado en cada contrato para equilibrar la relación original.

Pero los precios de los contratos y servicios no variaron en esa escala para compensar la diferencia.

Además, se dejaron sin efecto las cláusulas indexatorias y de ajuste de precios existentes en las relaciones contractuales vigentes a ese momento y – también- se crearon retenciones fiscales a los precios de los hidrocarburos producidos en el país para la venta en los mercados nacionales, o comprendidos en programas de exportación de empresas concesionarias.

De esa manera, el Fisco nacional participaría de las utilidades extraordinarias provenientes del crecimiento constante del precio de los hidrocarburos en los mercados internacionales.

Esta normativa se complementó con dos disposiciones adicionales destinadas a morigerar el impacto sobreviviente a los contratos de servicios públicos en vigencia comprendidos en el nuevo régimen.

Por la primera de ellas, el Poder Ejecutivo nacional queda autorizado a renegociar los contratos de servicios públicos concesionados a prestadores privados, teniendo como objetivo principal el restablecimiento del equilibrio económico-financiero que pertenece a la esencia de esos contratos, determinándose en dicha norma los criterios a tener en cuenta para el logro de los objetivos buscados por el legislador.

Por otra parte, la misma norma dispuso la invariabilidad de las obligaciones de las prestadoras, pendiente la vigencia del sistema de emergencia, y se creó, en el Congreso Nacional, la Comisión Bicameral de Seguimiento que debe controlar y aprobar los acuerdos a los que arribaren en las renegociaciones que lleve adelante el Poder Ejecutivo Nacional.

Como consecuencia de la vigencia de este régimen de emergencia económica, las autoridades energéticas crearon – sin un ordenamiento adecuado- un sin número de normas, disposiciones, instrucciones y otras medidas de excepción al régimen legal vigente, con el objeto de reconducir el sector y procurar la menor afectación posible al conjunto de los usuarios.

Ello sin tener en consideración que este desordenado proceso generaría un dilatado sentimiento de inseguridad entre los operadores e inversores, que contribuyó –entre otras causas- a una creciente parálisis de nuevas inversiones en las áreas hidrocarburiíferas y en los servicios públicos energéticos, con una importante afectación en los niveles de producción y la declinación de los volúmenes de las reservas nacionales.

La transferencia del dominio originario

Esta crisis económica nacional que se había generado y extendido fuera del ámbito de la industria de los hidrocarburos impactó severamente en su desarrollo.

A ello debe agregarse- como una circunstancia significativa adicional- la demorada concreción de la transferencia del dominio de los yacimientos de hidrocarburos a las administraciones provinciales, conforme lo dispuesto por el artículo 124 de la Constitución Nacional según su reforma del año 1994. Los sucesivos proyectos no concretados y las constantes indefiniciones retardaron decisiones relacionadas con la continuidad de las tareas de exploración en búsqueda de nuevos recursos.

Cabe entonces destacar que el 6 de diciembre de 2006 (doce años después de la reforma constitucional) el Congreso Nacional sancionó la ley 26.197 (ley Corta) que fue promulgada de hecho el 3 de enero de 2007 y publicada en el Boletín Oficial el 5 de enero de 2007.

Ley 26.197: sus principales disposiciones

El artículo 1° de esta ley declara que los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos situados en el territorio de la República Argentina y en su plataforma continental pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado nacional o de los Estados provinciales, según el ámbito territorial en que se encuentren.

Por ello, se reconoce a los Estados provinciales y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el dominio originario de los yacimientos de hidrocarburos situados en su territorio, y en el lecho y subsuelo del mar territorial del que fueren ribereñas, o del Río de la Plata en su caso.

También dispone la transferencia a las provincias, de pleno derecho y sin trámites adicionales, de todos los actuales permisos de exploración y concesiones de explotación, así como cualquier otro tipo de contrato de exploración y/o explotación de hidrocarburos otorgado o aprobado por el Estado nacional, incluyendo la facultad de su administración, y sin afectación de los derechos de los particulares que los estuvieren explotando.

Sin embargo, la restitución del ejercicio del dominio originario, del poder concedente y la administración de los recursos hidrocarburíferos ubicados en el ámbito territorial local, no incluye la facultad de reglar y legislar acerca de las relaciones que nacen de su uso y goce por los particulares.

Esta potestad está reservada al Congreso de la Nación por la Constitución Nacional (art. 75, incs. 12, 18 y 32 compatible con el art. 124) y regulada por la Ley de Hidrocarburos 17.319 aplicable por la Nación o las provincias según su respectiva competencia territorial.

Asimismo, la ley 21.697 agrega que las jurisdicciones locales ejercerán las funciones de contraparte en los permisos de exploración, concesiones de explotación y concesiones de transporte de hidrocarburos y, como autoridades de aplicación, ejercerán actividades de fiscalización y control conforme a la ley 17.319, exigirán el cumplimiento de las obligaciones legales en materia de inversiones, explotación racional de los recursos,

información, pago de regalías y canon. También dispondrán la extensión de los plazos legales y contractuales cuando ello correspondiere y aplicarán el régimen sancionatorio de la ley 17.319.

Finalmente, cabe mencionar que la ley que comentamos declara de manera expresa que el diseño de las políticas energéticas a nivel federal será responsabilidad del Poder Ejecutivo nacional y que las provincias tienen el derecho exclusivo para otorgar, prorrogar y declarar la caducidad de permisos de exploración y concesiones de explotación de hidrocarburos.

El alcance de este dominio originario en nada afecta a los derechos otorgados bajo las prescripciones de las leyes 23.696 y 17.319 –que gozan de la garantía de inviolabilidad de la propiedad privada consagrada por los artículos 14 y 17 de la Constitución Nacional – ni a las facultades del Congreso Nacional para dictar el Código de Minería y toda la legislación sustantiva en materia de explotación de yacimientos de minerales. Una vez operada la transferencia efectiva de las áreas hidrocarburíferas a las provincias, éstas serán las autoridades concedentes de los derechos sobre dichas áreas, cuyo marco jurídico general continuará siendo regulado por el Congreso Federal.

Marco jurídico en síntesis

Las leyes y decretos que dieron forma a la nueva estructura del sector se dividen en dos clases: generales y específicamente dirigidos a los hidrocarburos. Los generales incluyen a las diversas medidas tomadas para consolidar el cambio de modelo de acumulación que revolucionaron a toda la estructura productiva. Incluimos a las leyes de Reforma del Estado (N° 23.696/89) y de Emergencia Económica (N° 23.697/89) y a los decretos N° 1.224/89 de suspensión del Compre Nacional y N° 1225/89 de Régimen de Inversiones Extranjeras (establece la igualdad de trato a las inversiones extranjeras y a las nacionales, con el objetivo de atraer este tipo de capitales), por ejemplo.

En el sector, estas leyes y decretos tuvieron como consecuencia que se permitan las inversiones extranjeras en el sector petróleo y gasífero con igual trato que los capitales nacionales, permitiendo a empresas extranjeras ser concesionarias de áreas petroleras (posibilidad históricamente vedada); que se derogue la obligación de comprar insumos nacionales y se imponga a YPF el otorgamiento de nuevas concesiones de exploración y explotación al igual que la licitación de “asociaciones” en sus áreas centrales, entre otras, además de ser las leyes “rectoras” sobre las que se basaron las privatizaciones y la desregulación energética.

Los decretos específicos del sector hidrocarburos se refieren tanto a la estructura del *Upstream* petrolero y gasífero (principalmente, con relación a YPF y los “derechos” de las empresas privadas) como a la privatización final tanto de YPF como de Gas del Estado.

Los decretos que revolucionaron las “reglas de juego” se crearon con el objetivo de dar un nuevo marco regulatorio a la actividad, reglamentando la anterior Ley de Hidrocarburos N° 17.319/67. Sin embargo, lo que hicieron estos decretos fue cambiar el sentido de esta ley. Los decretos que implementaron la desregulación del sector petrolero y gasífero, fueron los N° 1.055/89, N° 1.212/89 y N° 1.589/89, que luego se perfeccionaron y ampliaron mediante una serie de decretos y resoluciones adicionales.

Sintetizando lo desarrollado anteriormente, mediante estos decretos, se redefinió totalmente la estructura del mercado. Entre los resultados más importantes: se establece la libre disponibilidad, exportación e importación del petróleo crudo, eximiéndolo del pago de cualquier tipo de arancel o retención; se elimina la “mesa de crudos” que distribuía el petróleo entre las refinadoras por la libre adquisición y otorga libertad de comercialización de petróleo crudo y derivados; se desregulan todos los precios intermedios y finales del mercado; se permite la libre instalación de refinерías y bocas de expendio; se autoriza la libre convertibilidad en divisas de los ingresos (sean por ventas internas o externas); se licitan áreas centrales y áreas marginales de YPF y se convierte a los contratos de exploración y explotación en concesiones o asociaciones; se genera un sistema por el cual las propias empresas debían declarar el nivel de reservas sin ningún control por parte del Poder Ejecutivo; se pone a la venta parte de los activos de YPF incluyendo refinерías, buques, ductos, etc.

El Decreto 1212/89 estipulaba además en su artículo 18 que se presentaría un proyecto de ley para anular la restricción de 5 concesiones por persona jurídica de la Ley de Hidrocarburos N° 17.319/67. Sin embargo, esta ley nunca se presentó por lo que la restricción nunca fue derogada. A pesar de esto, este punto nunca fue controlado.

La privatización de YPF

La desregulación del sector petrolero no era sino una parte del plan de modificación del sector que necesitaba la privatización de YPF. A partir de 1989, se comenzaron a suceder leyes y decretos que “limitaban” directamente a la petrolera estatal con el objetivo de desarticularla, achicarla y finalmente venderla. Mediante el Decreto 2778/90 (Transformación de YPF en S.A.) se terminó de crear la base legal de la nueva estructura del mercado petrolero. Este decreto dictaminaba que YPF dejaba de ser una empresa estatal para convertirse en una sociedad anónima de capital abierto, con cotización en Bolsas de Valores y recibiendo inversiones tanto nacionales como extranjeras. Además YPF debía reestructurarse manteniendo únicamente los “activos estratégicos” y vendiendo el resto. Esto hizo que YPF debiera desprenderse en poco tiempo de tres destilerías (Campo Durán, San Lorenzo y Dock Sud), equipos exploratorios, oleoductos, transporte marítimo y del centro de investigación y desarrollo tecnológico. Además, el plan de reestructuración de la petrolera incluyó el ajuste de los puestos de trabajo.

Los decretos desreguladores fueron los que perfeccionaron el marco legal sobre el cual se construyó el nuevo mercado petrolero. Se creó un sector privado mucho más fuerte gracias a las continuas privatizaciones de activos de YPF y la transformación en concesiones de los antiguos contratos (de “locación”, de “obra” o de “servicios”), con libre disponibilidad del petróleo extraído y sin preocupación por las reservas. Como uno de los objetivos de la desregulación fue la alineación de los precios internos con los internacionales, el mercado no mantuvo ninguna regulación de los precios. El Estado finalmente abandona toda la actividad regulatoria, dejando que las “fuerzas de mercado” se hagan cargo de los precios y las estrategias de explotación, extracción, exportación y consumo⁴⁷.

⁴⁷ Diego Mansilla, *op.cit.*, pág. 120.

Etapa posterior de “extranjerización”

La última modificación al sector petrolero se impuso mediante la Ley 24.145. Esta ley, dictada el 6 de noviembre de 1992, federalizó las reservas de hidrocarburos transfiriéndolas a las provincias y dispuso la privatización de YPF. La federalización de la propiedad de las reservas de hidrocarburos fue confirmada posteriormente en la reforma a la Constitución Nacional de 1994.

La privatización de YPF se efectuó transformando la empresa en Sociedad Anónima. El Estado Nacional mantendría una parte del capital accionario, distribuyéndose el resto de las acciones entre las provincias petroleras, los trabajadores de la empresa PPP (Programa de Propiedad Participada) y los jubilados (como pago de deudas provisionales del Estado Nacional). Rápidamente en 1993 YPF, la empresa más grande del país (a pesar de todas las desarticulaciones que debió sufrir), fue transferida al sector privado mediante la venta de la mayoría de esas acciones. El Estado mantenía sólo un 20%, siendo el 46 % del sector privado⁴⁸.

Posteriormente, presionados por las altas cotizaciones y la necesidad de liquidez, tanto las provincias como los jubilados y trabajadores fueron vendiendo sus tenencias al sector privado, que logró la mayoría del paquete accionario en muy poco tiempo. Finalmente en el año 1998, la empresa española Repsol se hizo cargo del control de la antigua empresa estatal comprando el 15% de las acciones del Estado. A lo largo de 1999, Repsol termina de comprar el 75% perteneciente al sector privado, además de las acciones que mantenían tanto las provincias como el Estado, por lo que pasó a controlar el 98,3%.

Consecuentemente, al momento de la compra por Repsol, la empresa fue valuada en más de 15.000 millones de dólares, es decir más que el doble de la valuación hecha por el Estado al momento de su privatización. Esto nos muestra la clara subvaluación de la que fue producto YPF en su privatización.

La nueva Respol –YPF

La compra de YPF por Repsol termina el ciclo iniciado durante la dictadura. Gracias a la privatización de activos y reservas y el “recálculo” de la consultora *Gaffney, Clines & Asociados* que hizo caer el nivel de reservas de petróleo y gas un 28% en 1990, se “desarticuló” a YPF, permitiendo su venta. Sin el ajuste producido luego del pasaje a sociedad anónima, la compra de YPF por Repsol hubiera sido imposible ya que la petrolera argentina era varias veces más grande que la española⁴⁹.

Consecuencias de la desregulación

Haciendo un repaso por la historia de la desregulación de los hidrocarburos desde los primeros días de la administración Menem, se descubre claramente que todas las modificaciones en el mercado petrolero y gasífero fueron provocadas directamente por

⁴⁸ Si bien tanto los jubilados y los trabajadores pertenecen al “Sector Privado”, se denomina de esta manera únicamente a los inversores (personas físicas o empresas) nacionales y extranjeras. Esto es así ya que ninguno de los dos grupos veía a YPF como una inversión, sino que sus acciones les fueron adjudicadas como pago de deudas. *op.cit.* pág. 121.

⁴⁹ *op.cit.* 120.

el cambio en la legislación. Principalmente mediante los tres decretos de 1989 pero también con las leyes y decretos que cambiaron el papel histórico del Estado, se logró transformar un sector altamente controlado y regulado.

Al igual que en el resto de los sectores, se impuso un Estado imposibilitado de actuar, regular y planificar para permitir que el *laissez faire* (el dejar hacer) del mercado sea quien maneje la economía. La lógica del “bien común” que era quien dictaba las políticas energéticas e hidrocarburíferas fue reemplazada por la “eficiencia” económica del mercado. En el caso del sector petrogasífero, se cumplieron los deseos desreguladores y privatistas planteados desde los diagnósticos presentados⁵⁰.

Sin embargo, para que esto fuera posible era necesario que el Estado abandonara también la intervención directa por lo que la privatización de las empresas públicas del sector era vital para esta nueva organización de la economía. Con este objetivo, además del ingreso de divisas para mantener el drenaje de divisas del pago de intereses y utilidades, fueron mal vendidas Gas del Estado e YPF (la empresa más grande del país) al capital privado. El precio pagado por estas empresas fue muy bajo como lo demuestra el hecho de que no se alcanzara el valor de reposición de Gas del Estado (70% aunque sólo se abandonó el 41%) y que las acciones de YPF fueron compradas por Repsol a más del doble de lo que las habían tasado el Estado. A pesar de esto, las privatizaciones de Gas del Estado y de YPF fueron tan importantes que, aún subvaluadas, representaron el 52% del total recaudado por todas las empresas públicas⁵¹.

Organismos de Control

No obstante lo anteriormente desarrollado, es importante aclarar que tanto en 1992, como en el 2002, se crearon organismos de control en el sector de electricidad como en el de gas, tal es el caso de ENARGAS como de la creación del ENRE.

En 1992 se dicta la ley 24.076, bajo el Decreto 1738/92, el cual establece la privatización de Gas del Estado. Se dicta de esta manera el marco regulatorio para el transporte y distribución de gas natural o servicio público nacional. Se crea en dicho año el Ente Regulador, Ente Nacional Regulador de la Electricidad.

El Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) es el organismo encargado de regular la actividad eléctrica y de controlar que las empresas del sector (generadoras, transportistas y distribuidoras Edenor, Edesur y Edelap) cumplan con las obligaciones establecidas en el Marco Regulatorio y en los Contratos de Concesión.

Entre las principales funciones y facultades del ENRE se destacan la de hacer cumplir en todo el ámbito nacional la Ley 24065, su reglamentación - Dec. 1398/92 - y disposiciones complementarias, controlando la prestación de los servicios y el cumplimiento de las obligaciones fijadas en los contratos de concesión.

El ENRE es el encargado de llevar a cabo las medidas necesarias para cumplir los objetivos de la política nacional respecto del abastecimiento, transporte y distribución de la electricidad.

⁵⁰ *op.cit.* 153.

⁵¹ *op.cit.* 153.

El ENTE NACIONAL REGULADOR DEL GAS (ENARGAS), por su parte, es el organismo creado por la Ley N° 24.076, con el objeto de regular, fiscalizar y resolver las controversias suscitadas en relación con el servicio público de gas. Dentro de sus principales funciones se encuentran: Promover la competitividad de los mercados de oferta y demanda de gas natural, y alentar inversiones para garantizar el suministro a largo plazo; regular las actividades del transporte y distribución de gas natural, asegurando que las tarifas que se apliquen a los servicios sean justas y razonables; Incentivar la eficiencia en el transporte, almacenamiento, distribución y uso del gas natural.

A pesar de la existencia y creación de estos organismos, el Estado pierde el protagonismo que tuvo en los años anteriores. El control que deberían poseer los mismos, lejos está de tener un rol central y ejercer un fuerte poder de regulación en el funcionamiento sectorial⁵².



⁵² Como se mencionó anteriormente, con el nuevo sistema, por ejemplo las reservas son informadas por las empresas mediante una declaración jurada (que no es controlada ni auditada por los organismos de control).

Capítulo 2: La historia del Petróleo en Brasil

La historia del petróleo en Brasil se inició en el año 1858, cuando el Emperador Pedro II (1841-1891), segundo y último emperador de Brasil, concedió al ingeniero José de Barros Pimentel el derecho de extraer bitumen en terrenos ubicados en las márgenes del Río Marau, en el Estado de Bahía.

En 1930, después de perforarse varios pozos sin éxito en algunos estados brasileños, el ingeniero agrónomo Manoel Inácio Bastos tomó conocimiento que los moradores de Lobato, en Bahía, usaban un "fango negro", aceitoso, para iluminar sus casas.

A partir de esta información, realizaron varias investigaciones y recolección de muestras del fango aceitoso, sin embargo, no obtuvo éxito en llamar la atención de personas influyentes, siendo considerado un "loco".

Manoel Inácio Bastos no desistió y, en el año de 1932, fue recibido por el presidente Getúlio Vargas en Río de Janeiro. En la ocasión, el ingeniero agrónomo le entregó al presidente de la República un informe sobre la presencia de la sustancia en Lobato.

Primeros pozos: petróleo en tierras del Estado de Bahía

El descubrimiento de petróleo en Lobato, Bahía, en 1939, fue llevado a cabo por los pioneros Oscar Cordeiro y Manoel Inácio Bastos, bajo la jurisdicción del recién creado Consejo Nacional del Petróleo.

La perforación del pozo DNPM-163, en Lobato, se había iniciado el 29 de julio del año anterior y sólo el día 21 de enero de 1939 el petróleo vino a la superficie. A pesar de haber sido considerado de poco valor comercial, el descubrimiento de petróleo incentivó nuevas investigaciones del CNP en la región del Recôncavo Baiano.

En 1941, uno de los pozos perforados dio origen al campo de Candeias, el primer campo en producir petróleo en el país. Los descubrimientos prosiguieron en Bahía, a medida que el CNP extendía sus trabajos a otros estados. La industria nacional del petróleo daba sus primeros pasos.

Consejo Nacional del Petróleo

Durante la década de 1930, el tema de la nacionalización de los recursos del subsuelo entró en la pauta de discusiones del país marcando una tendencia en pro de su adopción. En 1938, toda la actividad petrolífera pasó, por ley, a ser obligatoriamente realizada por brasileños.

En ese mismo año, el 29 de abril de 1938 se creó el Consejo Nacional del Petróleo (CNP), con el objetivo de evaluar los pedidos de investigación y explotación de yacimientos de petróleo.

El decreto que instituyó el CNP también declaró de utilidad pública el abastecimiento nacional de petróleo y reguló las actividades de importación, exportación, transporte, distribución y comercio de petróleo y derivados, así como el funcionamiento de la industria de refinación.

Los yacimientos, a pesar de que no habían sido localizados aún, pasaron a ser considerados patrimonio de la Nación. La creación del CNP marca el inicio de una nueva fase de la historia del petróleo en Brasil.

Monopolio

Tras los descubrimientos en Bahía, las perforaciones prosiguieron en pequeña escala, hasta que el 3 de octubre de 1953, después de una intensa campaña popular, el presidente Getúlio Vargas firmó la Ley 2004, que instituyó el monopolio estatal de la investigación y explotación, refinación y transporte del petróleo y sus derivados, y creó la compañía Petróleo Brasileño S.A.. - Petrobras.

En el año 1963 se amplió el monopolio abarcando también las actividades de importación y exportación de petróleo y sus derivados.

Fin del monopolio

La flexibilización del monopolio es otro hecho importante de la historia reciente del petróleo en Brasil. El 6 de agosto de 1997, el presidente Fernando Enrique Cardoso sancionó la ley 9478 que permitió la presencia de otras empresas en el país para competir con Petrobras en todos los ramos de la actividad petrolífera.

Petrobras después del fin del monopolio

Con la apertura del mercado brasileño a otras empresas, a partir de la flexibilización del monopolio, en 1997, Petrobras comenzó a vivir nuevos retos y oportunidades, a partir de este año actuando bajo el régimen de la competencia.

El escenario petrolífero brasileño cambió y Petrobras comenzó el proceso de acompañamiento de este cambio. Después de operar por cerca de medio siglo en un ambiente monopolista, la compañía se tuvo que comenzar a preparar para el mercado de libre competencia: sea revisando sus estrategias, enfocando nuevamente sus negocios en todas sus áreas de actividades, capacitando a su personal o identificando posibilidades de alianzas con los más importantes participantes del sector de energía.

La creación de Petrobras

Las opiniones sobre la mejor política a ser adoptada por Brasil en relación a la exploración del petróleo se radicalizaban a fines de la década de 1940: había grupos que defendían el régimen del monopolio estatal, mientras que otros eran favorables a la participación de la iniciativa privada.

Después de una intensa campaña de movilización popular, la opción por el monopolio fue consolidada en el texto de la ley 2004, del 3 de octubre de 1953. La investigación, exploración, explotación, refinación y transporte del petróleo y derivados pasaron a ser atribuciones estatales, desempeñadas por Petróleo Brasileño S.A., Petrobras, la empresa creada a través del mismo decreto.

En la época de la creación de Petrobras, la producción nacional no llegaba a 1,6% del

consumo interno. La compañía intensificó la exploración y trabajó en la formación y especialización de su plantel técnico. La empresa consiguió implantar un aumento constante de las reservas.

Otra decisión de Petrobras, en esa época, fue ampliar el sector de refinación existente con el objetivo de reducir los costos de importación de los derivados de petróleo. Existía en Brasil una refinería en operación, otra en construcción y cinco de propiedades particulares.

El día 3 de octubre de 1953, desde el Palacio de Catete, el presidente Getúlio Vargas enviaba un mensaje al pueblo brasileño, anunciando que el Congreso acababa de transformar en ley el plan gubernamental para la exploración del petróleo. "Constituida con capital, técnica y trabajo exclusivamente brasileños, Petrobras resulta de una firme política nacionalista en el terreno económico", enunció el presidente. "Es, por tanto, con mucha satisfacción y orgullo patriótico que hoy sancioné el texto de ley aprobado por el poder legislativo, que constituye un nuevo hito en nuestra independencia económica", concluyó. Estaban lanzadas las bases de la política petrolífera nacional, establecida en la Ley 2004, que creó la compañía Petróleo Brasileño S.A - Petrobras.

Aprender haciendo

Al ser constituida, la nueva compañía recibió del Consejo Nacional de Petróleo (CNP) los campos de petróleo del Recôncavo "Baiano"; una refinería en Mataripe, en el estado de Bahía, una refinería y una fábrica de fertilizantes, ambas en fase de construcción, en Cubatão (São Paulo); la Flota Nacional de Petroleros, con 22 buques, y los bienes de la Comisión de Industrialización del Esquisto Betuminoso. La producción de petróleo era de 2.700 barriles por día, que representaba el 27% del consumo brasileño, y provenía de los campos de Candeias, Dom João, Agua Grande e Itaparica, todos situados en el estado de Bahía y que estaban en fase inicial de desarrollo. El parque de refinación atendía a una pequeña fracción del consumo nacional de derivados, que se situaba en torno de 137 mil barriles por día, la mayor parte importada.

La década del 50 fue la época del "aprender haciendo". El Gobierno dio a la nueva empresa todos los medios y facilidades para expandir la industria petrolífera en el país. Con ello fue posible aumentar la producción, ampliar el parque de refinación, mejorar la capacidad de transporte e incrementar la investigación. Al mismo tiempo, la nueva empresa trató de formar y especializar su propio cuerpo técnico para atender a las exigencias de la naciente industria brasileña de petróleo. Se optó inicialmente por construir nuevas refinerías, buscando la reducción de los costos de importación de derivados, y por crear una infraestructura de abastecimiento con la mejoría de la red de transporte e instalación de terminales en puntos estratégicos del país. Al final de la década, la producción de petróleo ya se elevaba a 65 mil barriles diarios, las reservas sumaban 617 millones de barriles, mientras que las obras en marcha en el sector industrial prometían, para la década siguiente, la autosuficiencia del parque de refinación en la producción de derivados básicos.

Perforación y refinación en la década del 60

La década del 60 fue un período de mucho trabajo y grandes realizaciones para la

industria nacional de petróleo. En 1961, Petrobras alcanzó uno de sus objetivos principales: la autosuficiencia en la producción de los principales derivados, con la puesta en funcionamiento de la Refinería Duque de Caxias (Reduc), en Río de Janeiro. A lo largo de la década, otras unidades entraron en operación: las Refinerías Gabriel Passos (Regap), en Betim, Minas Gerais, y Alberto Pasqualini (Refap), en Canoas, Rio Grande del Sul (1968). La expansión del parque de refinación cambió la estructura de las importaciones radicalmente. Mientras que en la época de creación de Petrobras cerca del 98% de las compras externas correspondían a derivados y sólo 2% a petróleo crudo, en 1967 el perfil de las importaciones pasaba a ser 8% de derivados y 92% de petróleo bruto.

Para reducir el costo de las importaciones, el Gobierno instituyó, en 1962, el monopolio de la importación de petróleo y derivados. Esa medida permitió que Petrobras realizase negociaciones que resultaron de gran economía de divisas para el país, en los años siguientes.

Las importantes marcas de producción fueron alcanzadas en los años 60⁵³: los 100 mil barriles diarios de producción, en 1962, y el primer descubrimiento de petróleo en el mar, en 1968. El campo de Guaricema, en el litoral de Sergipe, representó un paso importante para que Petrobras ahondara en el futuro éxito exploratorio de la actividad *offshore*.

⁵³ Principales hechos a destacar de esta década:

- Creación del Ministerio de Minas y Energía, al cual Petrobras pasó a estar subordinada.
- Divulgación del estudio realizado por 14 geólogos, conocido como Informe Link (en alusión al estadounidense Walter Link, jefe del equipo), el cual presentó datos pesimistas sobre las reservas petrolíferas de Brasil en tierra. Link recomienda estudios en el mar y en el exterior, anteviendo lo que sería la conquista de la autosuficiencia.
- General Tácito de Freitas lanza el libro *Petróleo a pesar de Mr. Link*, en el cual acusa al geólogo Link de estar a servicio de las multinacionales del sector.

1961

- Inauguración de la Refinería Duque de Caxias - Reduc (RJ), con capacidad para producir 90 mil barriles de petróleo por día. Petrobras puede alcanzar, así, una de las sus metas más importantes: la autosuficiencia en la producción de derivados.

1963:

- Descubrimiento del campo petrolífero de Carmópolis (SE), que abre por primera vez las perspectivas de exploración fuera de Bahía.
- Creación del Centro de Investigaciones y Desarrollo - Cenpes, que reúne todas las actividades de investigación tecnológica en Petrobras. Cenpes pasó a ser el centro tecnológico que desarrolló los procesos de exploración y producción en aguas profundas.

- El Gobierno federal instituye el monopolio estatal de importación de petróleo y derivados.

Expansión y exploración en el mar: 1964-1973

1964:

- Petrobras alcanza la autosuficiencia en la producción de gasolina, petróleo diesel y kerosene.
- Se inicia el proyecto de perforación submarina, con la contratación de firmas extranjeras para los trabajos de sísmica y gravimetría en la costa de Pará a Alagoas.

1967:

- La expansión del parque de refinación altera drásticamente el perfil de importaciones de la empresa, que pasa a comprar en el exterior el 92% de petróleo crudo y el 8% de derivados.

Crisis en el exterior, éxito en el mar

A principios de los años 70, el consumo de derivados de petróleo se había duplicado, impulsado por el crecimiento medio anual del Producto Bruto Interno a tasas superiores a 10% anual. Como responsable del abastecimiento nacional de petróleo y derivados, Petrobras se vio ante la necesidad de reformular su estructura de inversiones para atender a la demanda interna de derivados. Data de ese período el inicio de la construcción de la Refinería de Paulínia (Replan), en São Paulo, la modernización de la RPBC y el inicio de la construcción de la unidad de lubricantes de Reduc.

Paralelamente, crecieron los esfuerzos para aumentar la participación del petróleo nacional en el consumo brasileño. La plataforma continental pasó a merecer una atención especial. Después de Guaricema, se realizaron más de 20 descubrimientos de pequeño y mediano porte en el litoral de varios estados. En 1974, el descubrimiento del campo de Garoupa, en el litoral del Estado del Río de Janeiro, anunció una nueva fase para la producción del país. Era la línea de largada para los constantes éxitos conseguidos en la cuenca de Campos, que rápidamente se transformó en la más importante región productora.

Los años 70 también fueron marcados por crisis. Los países de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP) elevaron substancialmente los precios internacionales, provocando las llamadas crisis del petróleo de 1973 y 1979. Como consecuencia de ello, el mercado estuvo marcado por incertidumbres en relación a los precios, y a la garantía del suministro. Como importante cliente de las compañías estatales de los países de la OPEP, Petrobras consiguió mantener el abastecimiento al mercado brasileño, resultado de años de buenas relaciones comerciales con aquellas empresas.

Para superar las dificultades en el mercado de cambio, el Gobierno adoptó medidas económicas, algunas directamente vinculadas a las actividades de Petrobras: reducción del consumo de derivados, aumento de la oferta interna de petróleo. Datan de ese período la adopción de los contratos de riesgo, firmados entre Petrobras y compañías particulares, para intensificar la investigación de nuevos yacimientos, y el desarrollo de nuevas fuentes de energía, capaces de sustituir los derivados de petróleo. Un ejemplo de ello fue el incentivo al uso del alcohol carburante como combustible automotriz, con la creación del Programa Nacional del Alcohol. Las inversiones en exploración y producción generaron el aumento de la producción del petróleo nacional, el cual pasó a tener un papel cada vez mayor en la carga de las refinerías.

1980, la década de los récords

La década del 80 llevó a Petrobras a superar grandes desafíos. Con las significativas subas de precio en el exterior, el dispendio de divisas del país con petróleo y derivados aumentó más de diez veces, llegando a alcanzar el orden de los 10 mil millones de dólares en 1981. Las inversiones en las actividades de exploración y producción, junto al esfuerzo desarrollado en el área de comercialización, contribuyeron para reducir la dependencia energética. Al final de la década, el gasto neto de divisas con importación de petróleo y derivados caía a cerca de 3 mil millones de dólares.

Para superar el desafío de producir en aguas a 120 metros de profundidad, Petrobras se valió de tecnología disponible en el exterior. Así fue implementada la primera fase de producción de la cuenca de Campos, que permitió a Brasil aumentar substancialmente la producción de petróleo. Al mismo tiempo, Petrobras amplió la utilización de los sistemas anticipados, que permitieron logros fundamentales como la posibilidad de anticipar ingresos y el dominio gradual de la tecnología de producción submarina. La producción pasó así a marcar sucesivos récords, alcanzando 675.135 barriles diarios en diciembre de 1989.

Los años 80 también trajeron buenas noticias a la producción de petróleo en tierra. En 1988 entró en operación el campo de Rio Urucu, en el Alto Amazonas, descubierto años antes. Fue un verdadero hito histórico de Petrobras en el Amazonas, donde la búsqueda de petróleo antecedió a la propia creación de la empresa.

En el área de refinación, las instalaciones industriales de Petrobras fueron adaptadas para atender a la evolución del consumo de derivados. Para ello, se implantó en la década del 80 el proyecto conocido como "fondo de barril". Su objetivo era transformar los excedentes de petróleo combustible en derivados como el diesel, la nafta y el gas licuado de petróleo (gas doméstico), de mayor valor. Otro hecho destacado de la década fue la atención especial dada a la preservación del medio ambiente. Petrobras pasó a dedicar gran cantidad de recursos al entrenamiento y a la educación ambiental, así como al desarrollo de tecnologías específicas de protección al medio ambiente y la adopción de un programa de mejora de la calidad de los combustibles.

Años 90: La década de la tecnología

Entra en acción la vanguardia tecnológica: pozos perforados horizontalmente, robótica submarina, producción de petróleo en aguas ultra profundas. Petrobras inicia la década siendo indicada por la *Offshore Technology Conference* para recibir el *OTC Distinguished Achievement Award*, el mayor premio del sector petrolífero mundial, en reconocimiento a su notable contribución para el avance de la tecnología de producción en aguas profundas.

De hecho, al final de los años 80, Petrobras se encontraba ante el desafío de producir petróleo en aguas abajo de los 500 metros, (algo no conseguido hasta entonces por ninguna compañía del mundo). La empresa decidió desarrollar en Brasil la tecnología necesaria para producir en aguas de hasta mil metros. El éxito fue total. Menos de una década después, Petrobras dispuso de tecnología comprobada para la producción de petróleo en aguas muy profundas. El último récord fue obtenido en enero de 1999 en el campo de Roncador, en la cuenca de Campos, produciendo a 1.853 metros de profundidad. La meta hoy es de los 3 mil metros de profundidad, a ser alcanzados mediante proyectos que combinan innovación tecnológica con reducción de costos.

Además de la capacitación brasileña en la producción de petróleo en aguas profundas y ultra profundas, el Centro de Investigaciones de Petrobras ha enfrentado otros desafíos durante la década. Entre ellos podemos citar el aumento del factor de recuperación del petróleo de los yacimientos, el desarrollo de nuevas tecnologías para la adecuación del parque de refinación al perfil de la demanda nacional de derivados y la formulación de

nuevos productos y aditivos que garanticen la atención a la creciente exigencia de la sociedad brasileña de combustibles y lubricantes de mejor calidad.

En agosto de 1997, Petrobras pasó a actuar en un nuevo escenario de competencia instituido por la Ley 9.478, que reglamentó la enmienda constitucional de flexibilización del monopolio estatal del petróleo. Con ello se abrieron perspectivas de ampliación de los negocios y una mayor autonomía empresarial. En 1998, Petrobras se ubicaba como la 14^a mayor empresa de petróleo del mundo y la séptima mayor entre las empresas de sociedad por acciones, según la tradicional investigación sobre la actividad de la industria del petróleo divulgada por la publicación *Petroleum Intelligence Weekly*.

En 1997 se creó la Agencia Nacional del Petróleo (ANP), vinculada al Ministerio de Minas y Energía. Esta agencia tiene bajo su responsabilidad las concesiones de exploración de petróleo, desde entonces en un régimen de libre iniciativa.

En 1998 se crea la empresa Petrobras Transporte S.A - Transpetro, con el objetivo de construir y operar ductos, terminales, embarcaciones e instalaciones para el transporte y almacenaje de petróleo y derivados, gas y graneles.

Ese mismo año se firman las primeras alianzas entre Petrobras y las empresas privadas, para el desarrollo de los bloques de exploración, en tierra y mar.

Energía y Responsabilidad Social

Los cambios en el sector de petróleo provocan grandes reformulaciones en Petrobras. Con todos los segmentos del sector abiertos a la competencia la empresa dejó de ser la única ejecutora del monopolio del petróleo del gobierno federal. Sin embargo, el Estado continúa siendo el accionista mayoritario y permanece vinculado al Ministerio de Minas y Energía. La competencia impone el inicio de la actuación en nuevos negocios, el establecimiento de asociaciones con empresas privadas nacionales e internacionales y una presencia más efectiva en el exterior. La empresa busca el crecimiento en el mercado brasileño de petróleo y derivados, con el mayor retorno posible a sus accionistas, preparándose para convertirse en una corporación internacional de energía, líder en América Latina. Dentro de esas grandes líneas, las metas a cumplir son las de alcanzar la misma excelencia conseguida en las tecnologías de prospección en ambientes complejos, sobre todo en aguas profundas, en todos los segmentos del sector de petróleo -distribución, refinación y actividades internacionales y, sobre todo, en las cuestiones ambientales.

Los primeros años de la década son también marcados por la fuerte actuación de Petrobras en su relación con la sociedad. Es la empresa ciudadana, interesada en cumplir profundamente el compromiso de la responsabilidad social. Además de producir, refinar, transportar, distribuir y comercializar el petróleo y el gas en condiciones máximas de eficiencia y seguridad, Petrobras pasó a destacarse como la empresa que más invierte en Brasil en proyectos sociales, culturales, artísticos y de educación ambiental. La iniciativa más ambiciosa de la empresa en este campo es el Programa Petrobras Social, que invierte en proyectos que resulten en acciones transformadoras del medio donde son aplicados. El programa representa la consolidación de los 50 años de Petrobras.

Autosuficiencia

A partir de 2002, Petrobras amplió su área de prospección, buscando nuevos frentes exploratorios en las cuencas de Santos y Espírito Santo, y en cuencas aún poco exploradas en sus aguas profundas, como las de la costa sur de Bahía, Sergipe, Alagoas y de la zona ecuatorial brasileña.

El 2003 ha sido considerado un año clave en la historia de Petrobras. Además del significativo volumen de petróleo descubierto, se han identificado nuevas provincias de petróleo de excelente calidad, gas natural y condensado, permitiendo que las reservas y la producción de la Compañía empezase a cambiar hacia un perfil de mayor valor en el mercado mundial de petróleo.

La producción doméstica de petróleo alcanzó la marca de 1,54 millón de barriles por día en 2003, representando cerca del 91% de la demanda de derivados del país. La meta de producción nacional establecida en el Plan Estratégico Petrobras 2015 es de 2,3 millones de barriles por día en 2010. Para ello, se implementarán 15 grandes proyectos de producción de petróleo hasta el año 2008.

El 2006 es el año de la autosuficiencia sostenida de Brasil en la producción de petróleo. Con la puesta en marcha de la FPSO (*Floating Production Storage Offloading*) P-50, en el campo de Albacora Este, al norte de la Cuenca de Campos (RJ), Petrobras pasó a alcanzar el registro de 2 millones de barriles por día, siendo que sólo son necesarios 1,8 millones de barriles diarios para atender el consumo del mercado interno.

La Empresa ya alcanzó ese escalafón más de una vez. La diferencia radica en que la P-50⁵⁴ consolida un proceso sin riesgo de ser revertido. Es decir, se logra la sostenibilidad. Al alcanzar un pico de producción en el tercer trimestre del 2006, queda petróleo suficiente para exportar. La previsión es que de los 16 pozos productores - todos diseminados de forma milimétrica en el campo de 225 kilómetros cuadrados y en profundidades de agua que van de 955 metros a 1.665 metros - surgen 180 mil barriles de petróleo y seis millones de metros cúbicos de gas por día⁵⁵.

⁵⁴ La P-50 tiene su lugar asegurado en la historia petrolífera brasileña. No solamente tiene la capacidad de extraer la riqueza suficiente para almacenar más de 500 millones de barriles de petróleo y de 6,9 millones de metros cúbicos de gas, sino que también pone en evidencia la excelencia de Petrobras en un proyecto responsable de la generación de 4.200 empleos directos y 12.600 indirectos; la operación de gestión de cinco contratos de construcción - que incluyeran desde la transformación del buque Felipe Camarão, en Singapur, hasta la integración del casco convertido en una plataforma con sus módulos ensamblados en diversas partes del mundo (Italia, EUA, Malasia y Brasil) en el astillero Mauá-Jurong, en la ciudad de Niterói.

⁵⁵ Según los especialistas en el sector, los descubrimientos del "Pre-sal" representan un cambio trascendente de escenario, ya que le brinda a Brasil la posibilidad de convertirse en un gran exportador de energía. Geológicamente lo que descubren es de escala mundial, muy significativo, y de inmediato ellos proponen un cambio en la ley, aunque respetando los compromisos existentes.

Capítulo 3: Brasil, una potencia Media

De los párrafos arriba desarrollados es posible evidenciar que el rumbo fijado en la industria de los hidrocarburos no es un hecho aislado en la historia de liderazgo de Brasil. Es posible percibir una política a largo plazo, con visión de futuro, acompañada de una fuerte presencia del Estado, tanto en la legislación, como en la inversión en tecnología y regulación.

Los datos arriba expuestos ponen de manifiesto el valor instrumental estratégico que tuvo el sector de hidrocarburos en la historia de Brasil. Asimismo, se percibe una continuidad en las estrategias delineadas a mediano y largo plazo y un acompañamiento a través de la solidez de las instituciones y marco jurídico adecuado para que las metas fijadas pudieran alcanzarse.

Esta decisión de Brasil de alcanzar la autosuficiencia, de ser líderes regionales, desarrollando tecnología de avanzada para explorar el mar y diversificar su matriz energética, a fin de volverla menos dependiente de las variables internacionales, no constituye un hecho aislado en su historia.

Para explicar lo arriba desarrollado me remitiré al autor Celso Lafer, quien en su trabajo *La identidad Internacional de Brasil*⁵⁶, señala que dicho país tiene una especificidad que le proporciona una identidad singular en el ámbito del sistema internacional, en el siglo que se inicia. Es, por sus dimensiones, un país continental, como los Estados Unidos, Rusia, China y la India. Por estas razones, George F. Kennan, en *Around the cragged hill*, al pensar sobre el tema de las dimensiones en la experiencia política norteamericana, incluyó a Brasil junto con estos países en la categoría de *monster country*, considerando en la construcción de esta calificación, además de los datos geográficos y demográficos, los económicos y políticos y la magnitud de los problemas y desafíos: “En efecto, Brasil, por el tamaño de su territorio (8.547.000 kilómetros cuadrados, el quinto país del mundo en extensión), de su población (170.000 millones de habitantes) y por su PBI (que sitúa a la economía brasileña entre las 10 mayores del mundo), es naturalmente, parte de la tesitura del orden internacional”⁵⁷.

Lafer aclara que Brasil no es *un monster country* asustador: “Si bien es, por limitación de sus recursos, una potencia media en el sistema internacional, al mismo tiempo es una potencia media de escala continental, condición que le proporciona, naturalmente, un papel en la tesitura del orden mundial. En el ejercicio de este papel, que se relaciona con su escala, tampoco es *un monster country* asustador porque se comporta, en función de su historia y de su experiencia de inserción en el mundo, ya sea en el eje de la simetría como en el de la asimetría, de acuerdo con una lectura grociana de la realidad internacional”⁵⁸.

La característica recurrente de las potencias medias, es que ocupan de un lado una posición intermedia en el sistema internacional global, con su consecuente condición de *system affecting status*, y del otro, participan intensamente en los sistemas regionales y subregionales donde se encuentren. En la combinación de estas dos vertientes las

⁵⁶ Celso Lafer, *La identidad Internacional de Brasil*, Colección Popular 613, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2002.

⁵⁷ *op.cit.* pág. 27.

⁵⁸ *ídem.*

potencias medias se destacan como actores relevantes, atenuantes y estructuradores del sistema internacional.

Ricardo Ubiraci Sennes⁵⁹ explica que durante los años 60 y 70, el movimiento de expansión del sistema capitalista mundial iniciado en la posguerra provocó un crecimiento sin precedentes del comercio internacional, de las inversiones y de los flujos financieros que pasaron las fronteras nacionales y se vio surgir un grupo de países que vivían un proceso acelerado de desenvolvimiento industrial, aumentando rápidamente su participación en los flujos comerciales, de capitales y financieros internacionales. Ejemplos de ello son Brasil, México, India y Corea del Sur.

Soares de Lima⁶⁰ realiza un trabajo en el que explica la inserción internacional de estos países. Los divide en tres corrientes: en la primera son considerados por las grandes potencias aliados especiales y reciben un trato diferencial (Brasil, Sudáfrica e Israel). Es decir, llevan a su región los intereses de las grandes potencias y ellos a su vez son la cabeza de la región. La segunda corriente se pone del lado opuesto del aliado especial y afirma que ante la caída del poder norteamericano, estos países tienen un papel más saliente y autónomo y aparecen como potencias emergentes (Brasil e India). En la tercera corriente se consideran como *free-riders* o caronas, ya que se benefician doblemente: por un lado, porque se aprovechan de las brechas de los regímenes internacionales sin pagar costos por el mantenimiento de ese sistema, cláusulas de país más favorecidos, y por el otro, porque reciben los beneficios de las concesiones tarifarias que recibían por pertenecer al tercer mundo.

Estos países, por su condición de intermedios y de recién industrializados, comportan características de países fuertes y de países flacos, de autónomos, de dependientes y por esto establecen formas compuestas de acción internacional.

Estos países tienen una doble inserción: regional y global, este es un elemento clave en ellos. Además de esta característica estos países tienen una tendencia a componer un cuadro acentuadamente variado de estrategias internacionales. Esto es fruto de la condición simultánea de vulnerabilidad y de autonomía que estos países tienden a demostrar.

Ricardo Ubiraci Sennes afirma que estos países se comportan de manera diferente. A nivel multilateral buscan maximizar su capacidad de negociación frente a la gran potencia. A nivel bilateral, con las grandes potencias se comportan diferente con los países pequeños. Con las grandes tratan de evitar que tengan incumbencia directa en sus asuntos internos como en los regionales. En cambio, con los países pequeños ellos buscan ejercer al máximo su capacidad de influencia. El ámbito regional es un campo preferido porque buscan liderar el escenario.

⁵⁹ Ricardo Ubiraci Sennes, "Potencia Media Recién Industrializada: Parámetros para analizar a Brasil", en Contexto Internacional, Vol. N° 2, Río de Janeiro, Julio-Diciembre de 1998.

⁶⁰ Soares de Lima, Maria Regina, *op.cit.*

Capítulo 4: Análisis y Estadísticas

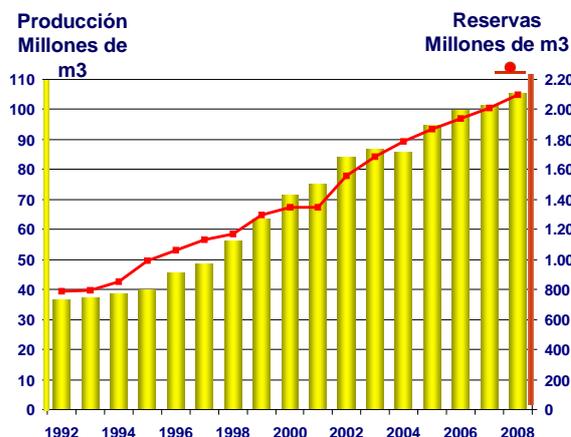
A continuación se analizarán diferentes estadísticas de ambos países, estableciendo comparaciones que nos ayuden a percibir la evolución de la producción y reservas comprobadas de petróleo de Brasil y Argentina, por un lado, y la producción de Petróleo por pozos en actividad de cada país, por el otro.

Asimismo, se complementarán dichas estadísticas con el análisis de la matriz energética primaria del mundo, en comparación con la de Brasil y Argentina. Este análisis nos permitirá poner en evidencia las principales diferencias, enriqueciendo la hipótesis principal de la presente tesis.

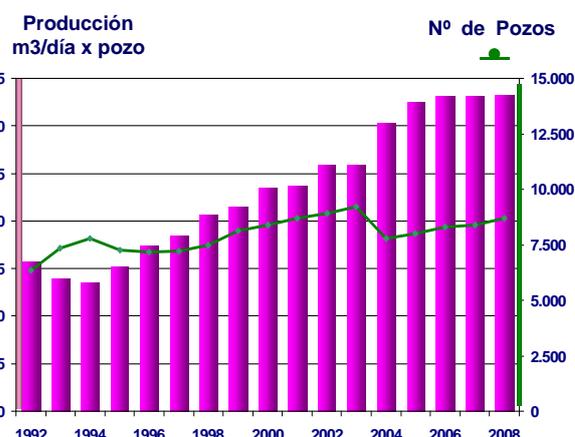
Estas últimas estadísticas (matrices energéticas) también nos permitirán representar el nivel de dependencia energética de Argentina y Brasil, en relación con su modelo de país.

Brasil: Petróleo 1992 – 2008

Evolución de Producción y Reservas de Petróleo



Producción de Petróleo por Pozo y Número de Pozos en Actividad



Fuente: Boletín Estadístico Agencia Nacional de Petróleo

Como se mencionó anteriormente en el presente trabajo, el modelo de país que Brasil persigue, vinculado a las características de potencia media, ubica al recurso de hidrocarburos como estratégico. Esto es posible apreciarlo en la continuidad de la curva de producción y reservas de petróleo, que muestra un crecimiento constante, paulatino y sostenido a los largo de los años.

Brasil es un claro ejemplo de crecimiento sostenido en lo que se refiere a la producción y a las reservas comprobadas de petróleo. En efecto, la producción creció más de un **188,6%**, desde los **36,543 MMm3 en 1992** hasta unos **105,45 MMm3 en 2008** con más del **90% (94,9 MMm3)** producidos en campos ubicados costa afuera, en gran parte

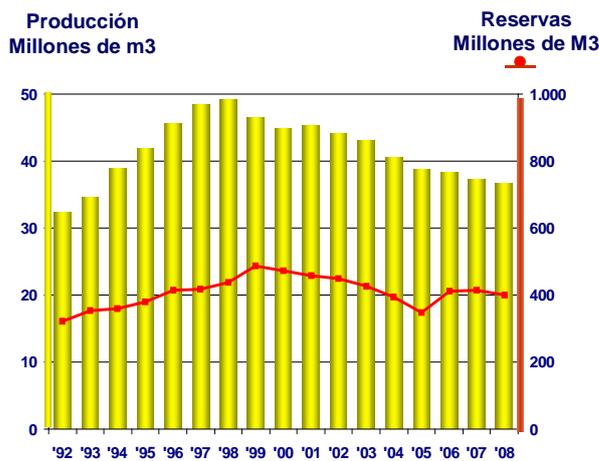
proveniente de pozos con profundidades de agua que superan los **2.000** metros, habiéndose alcanzado los **2.853** metros en un pozo perforado no productivo.

Las reservas comprobadas de petróleo pasaron de **789,48 MMm3** en **1992** a unos **2.100 MMm3** estimados para **2008**, con un aumento del **165%**. De manera similar que la producción, el **93%** de las reservas se encuentran costa afuera.

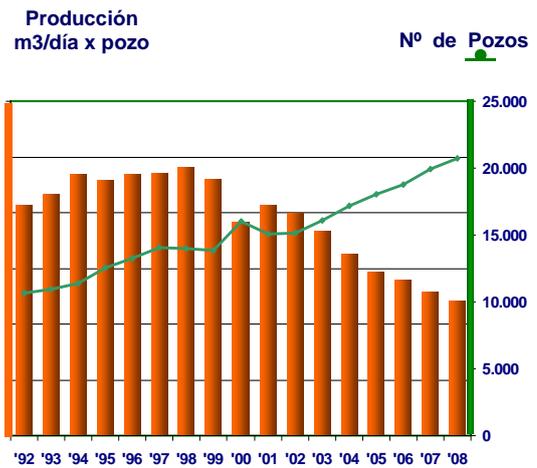
El número de pozos en producción pasó de **6.341** en **1992** a unos **8.700** en **2008** creciendo un **37%**, y la producción media por pozo pasó de **15,75** hasta **33,2 m3/día** en **2008**. Si analizamos estas cifras en forma independiente podremos ver que los campos más antiguos en tierra firme tienen el **90,7%** del total de pozos en producción, y su madurez es evidente al pasar a producir de **5,25 m3/día** a **3,99 m3/día**, en tanto la productividad de los **781** pozos costa afuera se ha incrementado de **101,3 m3 diarios** hasta más de **316,9 m3/día**.

Argentina: Petróleo 1992 - 2008

Evolución de Producción y Reservas de Petróleo



Producción de Petróleo por Pozo y Número de Pozos en Actividad



Fuente: Secretaría de Energía - IAPG

Como se mencionó en las páginas anteriores es posible apreciar cambios en la evolución de la producción de petróleo a partir de 1989 (con el inicio del proceso de desregulación de la industria) y la caída de reservas en los años inmediatos. Al subir la explotación de pozos existentes a partir de 1997/1998, y la caída de precios a nivel internacional, se percibe una suba en las reservas, producto del agotamiento de dichos pozos.

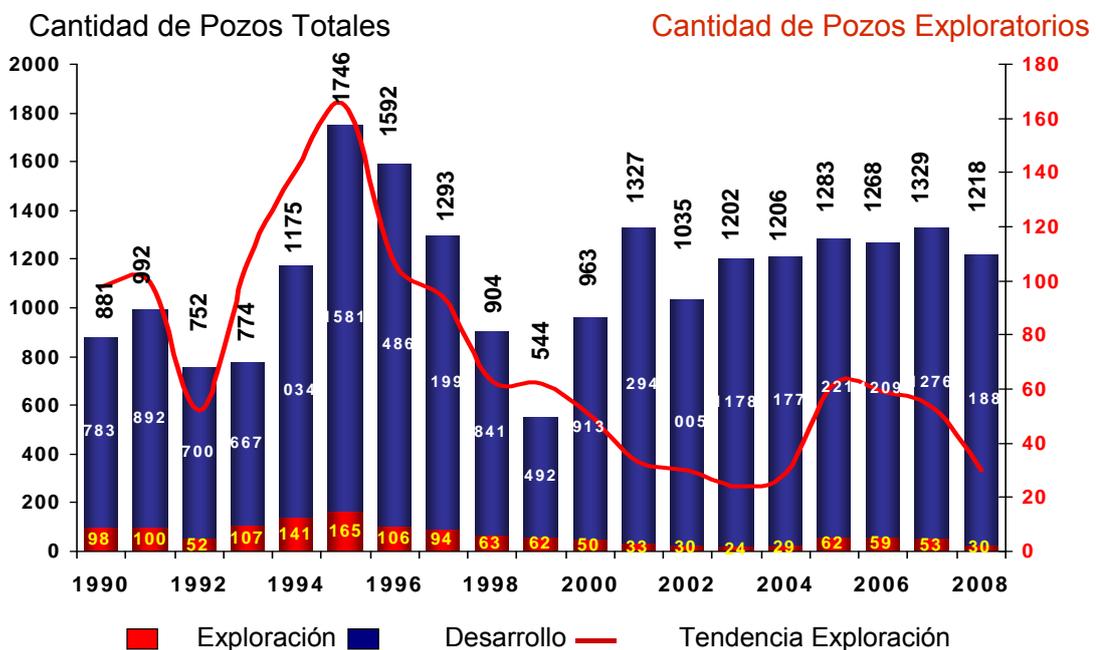
Desde la desregulación no se han efectuado las inversiones necesarias para reponer los volúmenes extraídos. Es decir, la caída de las reservas fue generada por una estrategia de extracción mucho más extensiva de riqueza natural argentina y no por el agotamiento de las reservas nacionales.

Es decir, para analizar la evolución de parámetros como la producción y las reservas de petróleo durante la última década, vemos en el gráfico de la izquierda que ambas han crecido significativamente, salvo por el estancamiento de la producción en **1998** y la disminución en **1999** por un efecto externo como fue la caída de los precios internacionales. No obstante, cuando dichos precios volvieron a crecer de manera extraordinaria, la producción de petróleo comenzó a estabilizarse, pero aún disminuyó un **25,45%** entre **1998** y **2008**, cayendo desde **49,15** hasta **36,64 Millones de m3**. Las reservas llegaron al máximo de unos **488,28 Millones de m3** en **1999** y los datos para el año **2008** las ubican en los **400,7 Millones de m3**, lo que significa una reducción del **17,9%**, con una relación reservas/producción que alcanza –al nivel de consumo actual y sin nuevos descubrimientos- a unos **10,94** años.

En el otro cuadro vemos las cifras de los pozos en producción, que en **2008** totalizaron más de **20.753**, con los cuales obtenemos la producción media por pozo, que venía creciendo desde **1990** y se ha estancado a partir de **1995** en menos de **10 m3/día - pozo**, cayendo abruptamente a partir de **1999** y registrando hoy unos **4,84 m3/día - pozo**. En conclusión, disminuyeron las reservas y la productividad por pozo, signo evidente de una creciente madurez de los yacimientos y la falta de incorporación de nuevos descubrimientos.



Argentina: Pozos Perforados 1990 / 2008



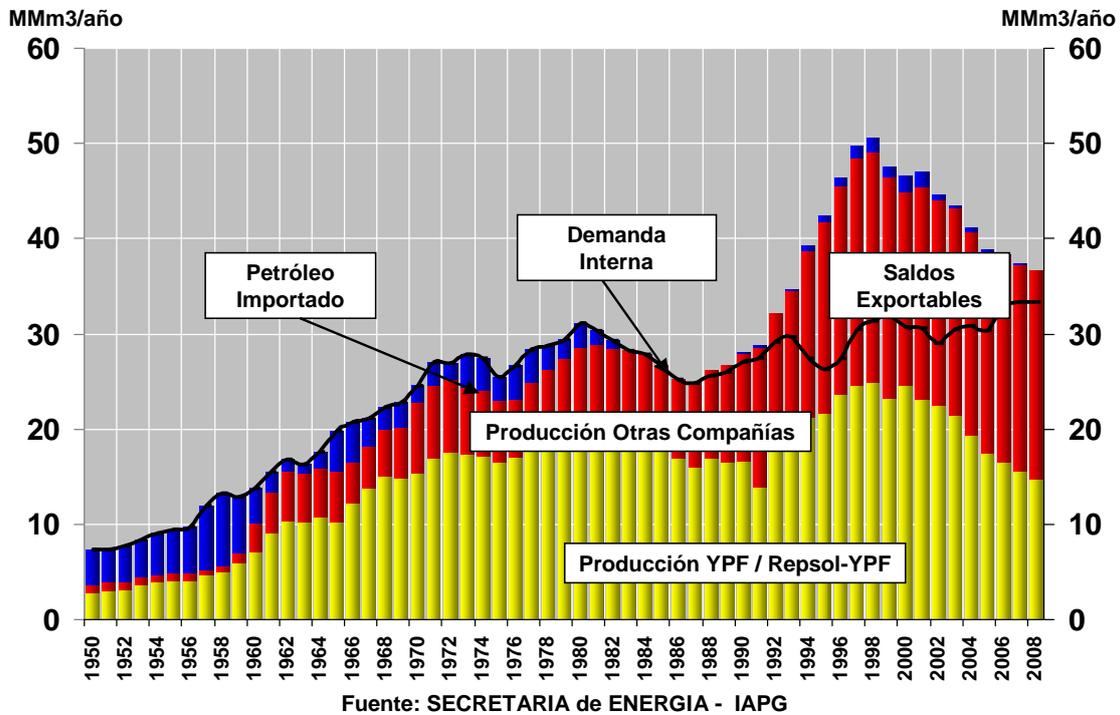
*Fuente Secretaría de Energía - IAPG (No se consideran pozos de servicio)

Los datos de los pozos perforados entre **1990** y **2008**, que disminuyeron entre **1992** y **1993** por efecto del proceso de privatización de áreas de YPF, se incrementaron hasta alcanzar un máximo de **1.746** pozos en **1995** por la actividad de las nuevas empresas

concesionarias de esas áreas, y cayeron desde los inicios de **1997** hasta un mínimo de **554** pozos en **1999**, como consecuencia de la reducción de los precios del petróleo internacional, repuntando hasta **1.327** pozos en el año **2001** ante la mejora de dichos precios, y alcanzando los **1.218** en el año **2008**.

El efecto es bastante similar si analizamos individualmente los pozos de Exploración, cuya variación refleja las mismas circunstancias, alcanzando el máximo de **165** en **1995** y disminuyendo a **62** en **1999** y alcanzando un valor mínimo de **24** en el año **2003** como consecuencia de la paralización de inversiones debido a la crisis económica del año 2001, repuntando hasta **59** pozos en **2006** y volviendo a caer hasta **30** pozos en el año **2008**. En la curva roja se observa la misma evolución, en una escala mayor, para visualizar mejor los resultados.

Mercado Petrolero Argentino Evolución Histórica 1950 -2008



Si analizamos este gráfico del Mercado Petrolero Argentino, nos enseña con claridad la situación de la industria en cada momento.

Vemos así períodos de alta dependencia de la importación de petróleo, el cambio de la tendencia con la generación de saldos exportables a partir de **1988**, el pico máximo de la producción en **1999**, a partir del cual se manifiesta una declinación persistente que hace evidente el inminente cruce de la curva de producción y la de la demanda interna -en este último año “amesetada” por la crisis- con la consiguiente necesidad de importar petróleo en cantidades crecientes a precios internacionales también crecientes.

Este último aspecto adquiere mayor importancia en estos momentos, ya que incidiría negativamente en los precios del mercado interno y produciría la caducidad de hecho de las elevadas retenciones que hoy afectan al sector.

En resumen, con estos datos, se pone en evidencia que a partir de 1989, el petróleo dejó de tener la importancia estratégica que venía manteniendo desde los albores de la industria petrolera nacional. Como se dijo anteriormente, los hidrocarburos eran concebidos como recurso estratégico, por lo que eran totalmente regulados por el Estado (con el objetivo de garantizar su “uso racional” y permitir apropiación pública de su renta). Es más, las políticas petroleras fueron centro de varias discusiones a lo largo de la historia ya que eran un claro indicador del modelo de país que se deseaba llevar adelante. El análisis del comportamiento del sector hidrocarburífero argentino luego de la desregulación y privatización demostró que cambió el papel del petróleo y el gas. Lo que se percibe a partir de ese año es la implementación de una estrategia de agotamiento mucho más extractiva donde predomina la extracción antes que la exploración por lo que el horizonte de reservas cae y no hay inversiones de riesgo que permitan recomponer el nivel de reservas gracias a nuevos descubrimientos.

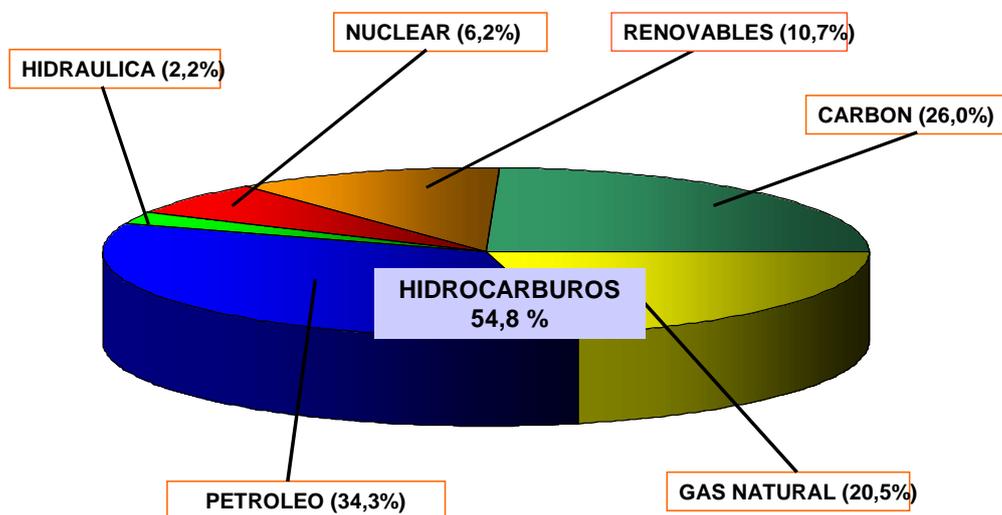


Universidad de
San Andrés

Gráficos complementarios

El Mundo: Matriz Energética Primaria

Año 2006: 11.739,9 Millones de TEP



Fuente: I.E.A. – Energy Statistics

Comenzaremos viendo como se comporta la Matriz Energética Primaria del Mundo, basándonos en publicaciones de la International Energy Agency (I.E.A.) para el año **2006**, que totaliza unos **11.739,9 Millones de TEP**, y nos muestra una importante presencia de los combustibles no renovables, con una participación del petróleo que alcanza al **34,3%**, siguiéndole el carbón mineral con un **26,0%** y el gas natural con el **20,5%**.

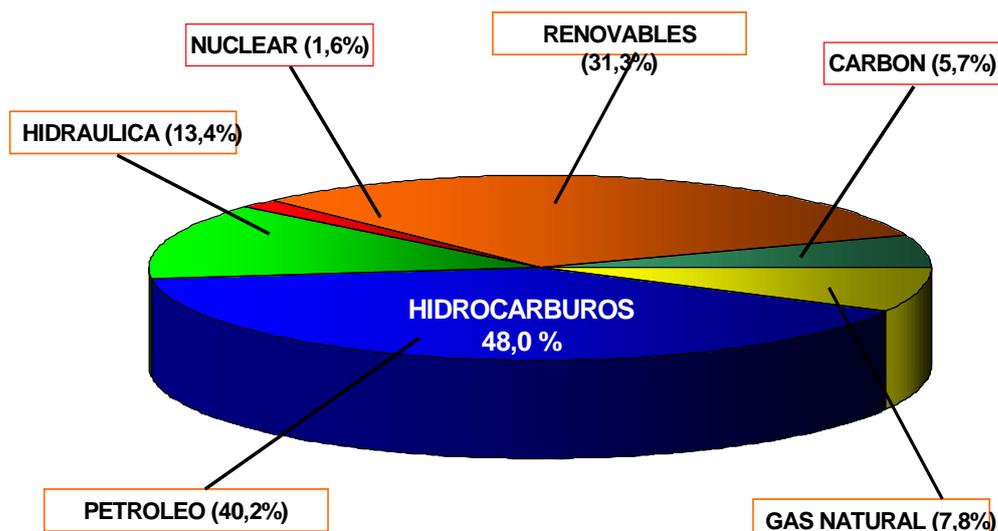
Por su parte, la energía nuclear tiene una participación del **6,2%**, la hidroelectricidad está presente con un modesto **2,2%**, y debe destacarse que otras fuentes de energía primaria renovables, como la eólica, la geotérmica, la solar, la leña, y otras energías alternativas, alcanzan en total un **10,7%**.

Si en el mismo gráfico, tal como aparece en la figura anterior, agrupamos a los hidrocarburos vemos que el Mundo depende de ellos en un **54,8%**, pero si agregamos al carbón mineral dentro de los combustibles fósiles no renovables, deberíamos empezar a preocuparnos por su excesiva preponderancia en la matriz, ya que la demanda de energía del Mundo depende de ellos en un **80,8%**.

El siguiente gráfico pone en evidencia la decisión de Brasil de alcanzar la autosuficiencia, de ser líderes regionales, desarrollando tecnología de avanzada para explorar el mar y diversificar su matriz energética, a fin de volverla menos dependiente de las variables internacionales.

Brasil: Matriz Energética Primaria

Año 2006: 224,1 Millones de TEP



Fuente: I.E.A. – Energy Statistics

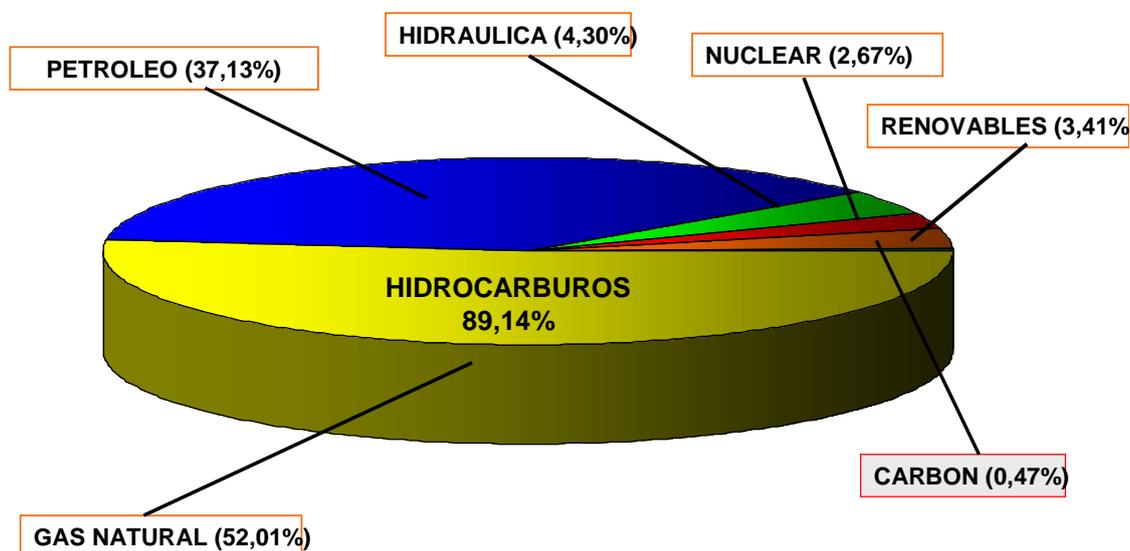
La Matriz Energética Primaria de la República del Brasil para el año **2006**, que según fuentes de la *International Energy Agency*, alcanzó a registrar un consumo de unos **224,1 Millones de TEP**, nos muestra una mayor participación del petróleo con el **40,2%**, siguiéndole las energías renovables y otras con el **31,3%**, la hidroelectricidad con el **13,4%**, el gas natural que alcanzó al **7,8%**, el carbón con **5,7%**, y la energía nuclear con un **1,6%**.

Es dable destacar que el país ha logrado el autoabastecimiento de petróleo crudo gracias a un enorme esfuerzo tecnológico aplicado a la explotación de las importantes reservas existentes en aguas cada vez más profundas, depende por ahora del gas natural y el carbón importados, y en energías no renovables, desde hace bastante tiempo se viene desarrollando el etanol como sustituto de las motonaftas, siendo el primer productor mundial de este combustible alternativo.

Los planes de Brasil incluyen seguir creciendo en todas las fuentes de energía, incentivar el biodiesel, así como el desarrollo de la generación eléctrica con centrales nucleares e hidráulicas, de modo de lograr el autoabastecimiento energético en **2012** y aspirando a ser en **2025** una de las principales potencias energéticas mundiales.

Como hicimos oportunamente con el Mundo, sumando al petróleo y al gas natural, veremos que la energía primaria que se consume en el Brasil está dependiendo de los hidrocarburos tan solo en un **48,0%**, y si agregamos al carbón dentro de los combustibles fósiles ese valor se eleva a un **53,7%**, lo que ubica al país en una posición bastante cómoda por debajo de la media mundial.

Argentina: Matriz Energética Primaria Año 2007: 81,302 Millones de TEP



Fuente: SECRETARIA DE ENERGIA (Provisorio)

Por su parte, la Matriz Energética Primaria de la República Argentina para el año **2007** totalizó unos **81,302 Millones de TEP**, y nos muestra una elevada participación del gas natural que alcanza al **52,01%**, siguiéndole el petróleo con el **37,13%**, la hidroelectricidad con el **4,30%**, la energía nuclear con un **2,67%**, el carbón mineral con un **0,47%** y otras fuentes de energía primaria, como la leña, el bagazo y otras energías alternativas, que totalizan un **3,41%**.

Si mostramos los mismos valores en la presente figura, como hicimos con el Mundo y con Brasil, uniendo el petróleo y el gas bajo el genérico de hidrocarburos, podremos observar que la energía primaria que se consume en el país es altamente dependiente de los hidrocarburos –fuente de energía no renovable- con una participación del **89,14%**. Ello nos indica que se debería poner mucha atención en ese importante sector de la Matriz Energética Primaria, hasta tanto se pueda producir una modificación en su composición.

Es interesante señalar que la mayoría de los analistas pronostican un crecimiento de la energía nuclear a escala mundial, aunque coinciden que los hidrocarburos seguirán teniendo preponderancia por muchos años.

Reflexiones preliminares

La historia energética de ambos países tiene mucho en común, hasta se podría decir que Brasil ha ido siguiendo el desarrollo argentino con un retraso de algunas décadas. Ambos países parten de una idea desarrollista que reconoce en el autoabastecimiento energético una base fundamental. En ambos casos se asocia la propiedad de los recursos con la idea de Nación y soberanía y no se pone el acento en criterios de eficiencia o rentabilidad. El modelo de una compañía estatal fuerte y autosuficiente es igual en ambos países y existen dificultades geológicas, que se identifican rápidamente.

Subyace también un criterio de crear conocimiento y tecnología endógeno, con grandes inversiones en investigación y desarrollo en los laboratorios de Florencio Varela de YPF e Ilha da Fundão en Petrobras; formación y capacitación de profesionales propios en Argentina mediante un convenio con la Universidad de Buenos Aires y en Brasil con una universidad propia, Universidad Petrobras.

El desarrollo de la exploración tiene un fuerte acento regional y social y no se explicitan criterios de rentabilidad como factores de éxito.

El momento en que las historias comienzan a divergir podría situarse en los 80's. Ambos países son afectados por la crisis de la deuda, la falta de abastecimiento, el costo de las importaciones por los altos precios internacionales, y en ambos existe un monopolio estatal con algunas oportunidades de participación privada⁶¹.

Con este escenario Brasil y Argentina enfrentan un proceso de apertura al capital privado, en Brasil se habla de ruptura de monopolio y en Argentina de privatización.

Es decir, tanto Argentina como Brasil tuvieron una política coincidente hasta los 90s: propiedad estatal de los recursos hidrocarburíferos, inalienable e imprescriptible, monopolio estatal de las operaciones de Exploración y Producción a través de una empresa estatal, fuerte énfasis en los aspectos desarrollistas de la política de hidrocarburos, antes que en la rentabilidad de la empresa, escasa participación privada, aunque en el caso de Argentina se fue desarrollando una industria de servicios y desde los 70s de producción bajo la figura de contratos con responsabilidad de YPF⁶².

La política adoptada en dos países con geologías complejas, podría decirse que originariamente no es exitosa en términos de producción ni eficiencia, aunque se

⁶¹ La situación en ambos países podría resumirse así: importaciones de petróleo con impacto en la balanza comercial creciente, dificultades para alcanzar el autoabastecimiento energético, poca o nula capacidad de inversión de la empresa estatal y del Estado para financiarla, con compromiso de sustentabilidad, altas tasas de interés para préstamos y acceso restringido al crédito, difícil acceso a los recursos por ser los bloques exploratorios de alto riesgo, la madurez de las cuencas conocidas y las difíciles condiciones de las nuevas fronteras exploratorias, en ambos casos mayor o menor interferencia política conspirando contra decisiones operativas, en ambos países demanda creciente de energía por el proceso de industrialización y desarrollo pretendido, en Brasil, mayor solidez técnica de la compañía estatal.

⁶² En Argentina surgen compañías como Perez Companc, Bidas, etc. Esto último recién comienza a producirse en Brasil.

lograron significativos avances en cuanto a tecnología y conocimientos propios, y se hicieron descubrimientos importantes⁶³.

En Argentina además se inició el desarrollo gasífero como país pionero en el mundo. Sin embargo, en los 80s ambos países se encuentran desabastecidos, con precios internacionales crecientes y sin posibilidad de capitalizar las empresas estatales, sumado a la necesidad imperiosa de reactivar la industria⁶⁴. En Argentina no es posible sostener el ritmo de inversiones necesario, lo que resiente la actividad exploratoria. Asimismo se puede decir, que se pierde el foco en la eficiencia y se producen varias “marchas y contramarchas” políticas, como se ve reflejado en el endeudamiento de YPF o la inexistencia de un sistema transparente de precios de transferencia internos.

⁶³ En Argentina no han habido descubrimientos importantes de escala mundial en los últimos 15 años. Es posible mencionar como los más destacados: Loma la Lata, El Cóndor, Puesto Hernández, pero no comparables a México o Venezuela). Factores favorables son la abundancia de cuencas potencialmente interesantes, con una geografía y clima amigables, un mar sin complicaciones, buena infraestructura, paz interior y regional y sobre todo recursos humanos muy bien preparados. Como limitantes se destaca una política errática y poca estabilidad y planificación.

⁶⁴ La importancia del recurso: siempre el acceso sustentable y competitivo a la energía es un gran valor para un país, como recurso esencial para el desarrollo. Ambos países se plantearon un desarrollo autónomo en este aspecto desde comienzos del S XX, ambos lo intentaron por medio de una operadora nacional monopólica y con trabas para el ingreso de otros actores en diversos sectores de la cadena de valor, ambos reconocieron la crisis del modelo en los 80's y ambos decidieron cambiar de modelo.

Las diferencias comienzan aquí: En Brasil el valor del abastecimiento energético autónomo y sustentable sigue siendo explícito con el cambio de modelo, y además es exitoso como lo muestra el crecimiento en producción y reservas.

En Argentina existe una sensación de valor más difusa, es decir, se habla del valor estratégico, de disponer de los recursos pero no de complementarlos con la capacidad de desarrollarlos que requiere planificación, conocimiento, financiamiento y tecnología. Por una suma de todo lo anterior, es decir Brasil entendió el valor estratégico del recurso energía, planificó como desarrollarlo integralmente, flexibilizó las políticas cada vez que fue necesario y ejecutó con continuidad las mismas.

Por supuesto, la naturaleza les ayudó con cuencas excepcionalmente prolíficas, pero que no conocían cuando iniciaron el proceso.

Los procesos y los resultados no podrían ser más diferentes. En ambos países hubo y hay cuestionamientos éticos, aunque muchísimos más en Argentina.

En cuanto a resultados, en Brasil fortalecimiento de Petrobras (también de otras empresas), crecimiento en producción y reservas, imagen y valor de mercado, autoabastecimiento y sustentabilidad aseguradas, un sistema transparente de licitaciones de bloques exploratorios que ha permitido mantener un flujo constante de descubrimientos, un proceso federal de coparticipación de las regalías, crecimiento del conocimiento y desarrollo propio de tecnologías con fuerte conexión con el sistema académico, etc. Además, aunque se escuchan críticas al proceso, se reconoce un amplio apoyo en la dirigencia y la opinión pública, y se discuten en el parlamento cuestiones como la transparencia de las licitaciones de Petrobras o la forma en que se van a distribuir las regalías de los nuevos y enormes descubrimientos. Internacionalmente se evidencia un gran interés por participar del proceso brasilero, por asociarse con Petrobras o invitar a la empresa a participar de emprendimientos muy desafiantes-

En Argentina, el proceso de privatización de YPF permitió un autoabastecimiento no sustentable, se perdió la compañía sin reemplazarla por otro sistema basado en la gestión privada pero con planificación y control estatal, dilución de las figuras institucionales. El cambio de autoridad de control del recurso, que pasa a las provincias aleja las posibilidades de una planificación centralizada, dificulta el control, complica la operatividad permite cierta discrecionalidad a la hora de ceder concesiones o licitar contratos y deja el 100% de la regalía en poder del Estado provincial, lo que merece ciertos reparos, parte de otro análisis a futuro (por qué Buenos Aires no tiene nada de regalías si se educaron en su universidad los geólogos que descubren el petróleo en la Patagonia).

A partir de los 90s se ingresa en el paradigma neoliberal, estableciéndose el marco de diferencias entre ambos países.

Argentina pasa de tener un modelo abierto a finales del S XIX, que permitió desarrollos en Jujuy y Mendoza antes que en Venezuela o México, a un modelo monopólico en manos del Estado entre 1932 y 1992, que se fue flexibilizando como para permitir que aparecieran en los 70s algunas compañías privadas nacionales que crecieron a la sombra de YPF hasta llegar a ser competitivas globalmente. En 1987 pasa a tener una tímida apertura para terminar vendiendo primero YPF, reteniendo su control y luego también éste, para luego volver a crear una compañía estatal en 2003.

Brasil, por su parte, sienta las bases de una planificación sólida, y esto se manifiesta a través de instituciones establecidas con responsabilidades políticas (Conselho Nacional de Política Energética), estratégicas (Agencia Nacional de Petróleo, Gas e Biocombustíveis) y operacionales (diversas agencias de control). También posee una compañía pública de control estatal y reconocida internacionalmente como un socio potencial y buscado por sus competencias así como por el acceso privilegiado a los recursos propios. Este escenario tiene proyección y permanencia, y es flexible⁶⁵ como para incorporar cambios cuando las condiciones de fondo (geológicas, financieras o de mercado) lo aconsejan, como lo demuestra la nueva legislación introducida luego de los grandes descubrimientos de 2008-09.

El crecimiento de reservas y producción requiere de una planificación cuidadosa, pero también del cumplimiento de otros supuestos que no pueden ser pronosticados con certeza. Los grandes descubrimientos de los años 2000's se deben a los planes y al trabajo duro y también a las excepcionales condiciones naturales del *offshore* brasilero.

Las fortalezas de la política energética brasilera podrían resumirse en: planificación estratégica; soporte institucional con atribuciones claras para los actores y definición de los roles de planificación, ejecución y control; alineamiento con los grandes objetivos del país, como el desarrollo de recursos humanos, naturales y territorio, autoabastecimiento, diversificación de la matriz; sólidos criterios de sustentabilidad económica, rentabilidad, excelencia y calidad; validación mayoritaria por la sociedad, es decir, percepción de los hidrocarburos (nadie duda en Brasil del rol de Petrobras o de la fortaleza del modelo energético, ni se generan grandes reclamos de energía más barata o críticas a las instituciones).

⁶⁵ Flexibilidad en la legislación brasileña: en Brasil se respeta el nuevo marco legal, pero no se duda en introducir cambios para corregir situaciones a futuro. Por ejemplo, ante una licitación de bloques de interés marginal en tierra que fueron ganados por una empresa argentina sin antecedentes se introdujo una cláusula sobre antecedentes técnicos de los oferentes en el futuro.

Cuando se comprueban los descubrimientos gigantes del sistema geológico "Pre-sal" se suspenden las licitaciones de bloques y se discute una nueva legislación aplicable a los mismos, que entre otras definiciones da a Petrobras exclusividad para operar, permite a los actores interesados asociarse, introduce un socio estatal obligatorio que tiene funciones no operacionales, da un esquema de distribución federal de las regalías, crea un status especial para bloques vecinos a los descubrimientos comprobados y da incentivos para el desarrollo de industrias y proveedores locales, entre otras medidas, para evitar "la peste holandesa", una consecuencia indeseada de la economía cuando se descubren extraordinarios recursos naturales y no se planifica adecuadamente su desarrollo para el bienestar general.

Nuevamente, en el sector energético se precisa de planificación a largo plazo, y ningún país podría tener éxito si se cambian permanentemente los criterios.

Como se dijo anteriormente, el mejor indicador para comparar es el horizonte de reservas medido por el factor R/P (reservas comprobadas-producción), aceptando que los valores óptimos están en el orden de 12-15 años para petróleo y 15-20 años para gas. Los 18 años de Brasil permiten decir que están en una situación de ventaja, sobre todo porque se basan en una política activa, con actores institucionales definidos y conocimientos, tecnologías y capacidad financiera propios. Tienen además un portafolio de proyectos exploratorios que se extiende hacia el futuro, lo que asegura que esta situación no sea coyuntural. Asimismo, y por una excepcional circunstancia geológica, recientemente han encontrado una nueva frontera de clase mundial⁶⁶, que aparece como capaz de convertirlos en exportadores netos de energía en los próximos 5 años.

Para Argentina la situación es poco favorable: no sólo el horizonte de reservas es bajo, aproximadamente 10 años tanto para gas como para petróleo, sino que la dependencia de los hidrocarburos es muy alta (más del 90% de la matriz energética). Como se vio anteriormente, no existe a su vez un ordenamiento jurídico claro, pues si bien se ha creado una compañía estatal no se la ha dotado de operatividad y no se le conocen resultados, (más allá de la firma de convenios y la intermediación para importar energía de Enarsa). Las cuencas productivas argentinas son muy maduras, lo que implica que la probabilidad de tener grandes descubrimientos en los próximos años es muy baja y en las cuencas de frontera donde podrían darse estos hallazgos hay muy poca actividad por falta de políticas.

Argentina tiene un gran potencial exploratorio en cuencas en tierra y offshore, pero debe reconocerse que es toda exploración “de frontera”, es decir que tiene muy bajos factores de éxito, aunque podrían encontrarse, según los estudios sísmicos, yacimientos importantes. No hay “continuidad geológica” como el offshore brasilero, lo que si se da en África occidental, y los proyectos presentes apuntan a otras posibilidades geológicas.

San Andrés

⁶⁶ Brasil: Descubrimientos recientes : Los descubrimientos recientes en los reservorios denominados “Pre-sal” son sin duda importantes en escala global. En los últimos 20 años sólo de produjeron dos descubrimientos de esa magnitud, el otro en Kazakstán en 2000. Adicionalmente, su importancia es mayor por las características ya mencionadas que hacen de Brasil un país codiciado como socio. Las causas de esos descubrimientos fueron descriptas, en resumen se podría decir que “cuando llegó la suerte, los encontró trabajando”.

El autoabastecimiento brasilero se basa en una matriz muy diversificada, y estaba garantizado antes de los grandes descubrimientos con los desarrollos en energía nuclear, biocombustibles y los proyectos de exploración de las cuencas offshore. Estos descubrimientos lo posicionan como un país potencialmente exportador de energía, lo que le da otro peso a su política internacional.

Conclusiones

A partir de los conceptos desarrollados y analizados, y de las entrevistas realizadas a principales autoridades brasileñas y argentinas de cada empresa, incluyendo líderes de opinión y especialistas en la materia, es posible concluir:

El valor instrumental del petróleo ha sido significativamente diferente en Argentina y Brasil.

En el caso brasileño se evidencian políticas a largo plazo y continuidad en las mismas. Si bien a partir de 1997 ingresa en un proceso de apertura donde se le da fin al monopolio de Petrobras, el Estado continúa controlando fuertemente la actividad.

La historia de los hidrocarburos en el caso de Argentina (desde su descubrimiento hasta la actualidad) muestra un camino “accidentado” de marchas y contramarchas en el valor estratégico del mismo. El punto de inflexión está dado a partir de 1989 y acentuado con la reforma de la Constitución de 1994, con la fuerte desregulación de la industria en general, de la actividad en particular, la implementación de las nuevas leyes de reforma del Estado y la falta de regulación estatal en la materia. El petróleo pierde su valor estratégico.

Esto creó condiciones desfavorables que fueron marcando la tendencia “depredadora” de la actividad en Argentina. Primando al petróleo como *commodity*, sin ningún tipo de valor diferencial.

La falta de regulación estatal marcó un cambio profundo en la industria en general y en el sector de hidrocarburos en particular, que se ve traducido en la baja de reservas comprobadas de petróleo durante el período seleccionado para este trabajo.

Las inversiones que se realizaron no fueron controladas por el Estado ni asumidas por las empresas del sector. Se explotaron aún más los pozos maduros, sin generar nuevas investigaciones exploratorias o inversiones de envergadura.

Es preciso aclarar que la actividad petrolera posee tiempos largos en cuanto a exploración, explotación y producción se refiere. Para ello se requieren políticas sólidas a largo plazo, y grandes inversiones en conocimiento y tecnología para detectar los recursos. Esto no se dio en Argentina, sobre todo en los últimos diez años, generando los índices que arrojan las estadísticas presentadas.

Por otra parte Brasil, si bien poseía condiciones adversas en materia de hidrocarburos en tierra, invirtió dinero, recursos y tecnología para generar las condiciones necesarias de nuevos descubrimientos en el mar. Su empresa de bandera, Petrobras, si bien sufrió un cambio significativo a partir de la finalización del monopolio, se fortaleció en explorar aguas profundas en busca de petróleo. Este proceso estuvo acompañado de un importante rol del Estado en materia de regulación y control de hidrocarburos, que recientemente está comenzando a dar frutos en petróleo (no así todavía en energía eléctrica).

Las estadísticas demuestran que las reservas probadas de petróleo en Brasil han sufrido un incremento en el período delimitado para este trabajo. La tendencia en Brasil sería en alza y en Argentina a la inversa.

Brasil alcanzó durante los últimos años la autosuficiencia en la producción de petróleo y lanzó un fuerte Plan de Aceleramiento de la Economía (PAC) para sentar bases que lo diferencien a futuro. Los recientes descubrimientos de Brasil parecerían comenzar a mostrar algunos resultados de la línea propuesta⁶⁷.

El valor instrumental que ha tenido el petróleo como recurso en Brasil ha sido diferente al de Argentina. El Estado, a pesar de la finalización del monopolio de Petrobras, siempre estuvo presente a partir de organismos de control o agencias específicas, como ser la Agencia Nacional de Petróleo (ANP).

Asimismo, la matriz energética de Brasil marca una clara diferencia con la de Argentina e inclusive con la mundial. Gracias a un enorme esfuerzo tecnológico Brasil ha logrado el autoabastecimiento de petróleo, aplicado a la explotación de las importantes reservas existentes en aguas profundas. Si bien posee una dependencia todavía en gas natural y carbón, en energías no renovables viene desarrollando el etanol como sustituto de las motonaftas, siendo el primer productor mundial de este combustible alternativo. Se evidencia una diversificada matriz energética, claramente menos dependiente que la de Argentina, que posee energía primaria con una participación del 89,14% en hidrocarburos.

Los planes de Brasil incluyen seguir creciendo en todas las fuentes de energía, incentivar el biodiesel, así como el desarrollo de la generación eléctrica con centrales nucleares e hidráulicas, de modo de lograr el autoabastecimiento energético en 2012 y aspirando a ser en 2025 una de las principales potencias energéticas mundiales.

Brasil se ubica privilegiadamente en relación con Argentina a nivel regional en materia de hidrocarburos. Cabe aclarar, como se mencionó con anterioridad, que este posicionamiento no es un hecho aislado o fortuito en la historia de Brasil. Históricamente han primado los intereses nacionales más allá de cambios políticos, la constante búsqueda de liderazgo en la región y su rol hegemónico como potencia media.

En el caso de Argentina, de no revertir las condiciones existentes, la tendencia sería la de perder el autoabastecimiento que logró en años anteriores, teniendo que recurrir a la importación de petróleo durante los próximos años.

Se requieren grandes inversiones, una política a largo plazo y fortaleza en los organismos de control estatal para que el petróleo vuelva a tener un valor instrumental estratégico en el país.

Se llega a la confirmación de la hipótesis inicialmente planteada en este trabajo. La política de exploración y producción de hidrocarburos en Brasil ha sido mejor

⁶⁷ Recientemente Petrobras realizó diferentes anuncios de nuevos descubrimientos en el llamado Pre-Sal brasileño (conjunto de reservas de hidrocarburos constituido antes de la formación del Océano Atlántico y de la acumulación de profundas capas de sal en el fondo de este océano). Se estima que a partir de dichos descubrimientos, de comprobarse, elevarían las reservas de Brasil a más de 80 mil millones de barriles.

planificada que la de Argentina. El análisis de las reservas comprobadas de ambos países, en el período analizado (1998-2008) así lo demuestra.



Universidad de
San Andrés

Bibliografía

Fuentes Primarias:

- Plan Estratégico de Petrobras 2012. www.petrobras.com y www.petrobras.com.br
- Entrevistas en profundidad a directivos de Petrobras: Director de Exploración y Producción en Argentina, Director General Ejecutivo en Latinoamérica, etc.
- Especialistas en recursos energéticos en la región y específicamente en Argentina: Sr. Carlos Cortizas (Ex Ejecutivo de Perez Companc) y Daniel Montamat (Ex Ejecutivo de YPF)
- Secretaría de Energía en Argentina – área de Prospectiva: acceso a documentos oficiales publicados: Balance Energético, Planeamiento Energético, Información del Mercado de Hidrocarburos, etc.
- Documentos oficiales del Ministerio de Planificación en Argentina, <http://www.minplan.gov.ar/> Ej: Energías Renovables
- Documento oficial sobre el Plan de Aceleramiento del Crecimiento (PAC) en Brasil
- Política de Energía de Argentina y Brasil
- Consulta bibliografía IAPG, Instituto Argentino del Petróleo: Análisis de publicaciones en medios locales y regionales, sitios web y periódicos gráficos (Ej: 100 años del Petróleo” publicado por IAPG, Revista Petrotecnia, etc.)

Fuentes Secundarias:

- **Bahry, Donna L.**, “Mas allá de las fronteras: la práctica de la investigación comparada”, Manheim, Jarol B., Rich, Richard C., *Análisis político empírico. Métodos de investigación en Ciencia Política*, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1986.
- **Faure, Guy Olivier**, “Cultura y Negociación Internacional”, en Juan Carlos Beltramino (comp.), *Jornadas sobre requerimientos y tendencias actuales de la negociación internacional*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales – CARI, Buenos Aires, 1997, págs. 65 a 89.
- **Sartori, Giovanni**, “Comparación y método comparativo” en Giovanni Sartori y Leonardo Murlino, *La comparación en las Ciencias Sociales*, Alianza Universidad, 1994, págs. 29 a 49.
- **Zartman, William y Rubin Jeffrey**, “The Study of Power and the Practice of negotiation” y “Simmetry and Asymmetry in Negotiation”, en Zartman, William y Rubin Jeffrey (Eds.), *Power and Negotiation*, University of Michigan, 2002, págs. 3 a 28 y 271 a 293.
- **Lafer, Celso**, *La identidad Internacional de Brasil*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2002.
- **Soares de Lima, Maria Regina**, “Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña”, *América Latina Internacional*, vol. 1, N 2, Buenos Aires, otoño-invierno 1994.
- **Russell Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel**, *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003.

- **Bouzas, R.**, “El Nuevo regionalismo”, y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente”, *Revista de la CEPAL* 85, 2005.
- **Bouzas, R.**, “El MERCOSUR diez años después, ¿Proceso de aprendizaje o deja vu? Desarrollo Económico Nro. 162, Vol. 41, Julio Septiembre 2001.
- **Hirst, Mónica y Russell, Roberto**, *El Mercosur y los cambios en el sistema político internacional*, Buenos Aires, Fundación OSDE, 2001, Modulo II, Unidad 2.
- **Van Klaveren, Alberto**, “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: Modelo para armar”, en revista *Estudios Internacionales*, N 98, Santiago de Chile, abril-junio 1992, pp. 169-216.
- **Russel, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel**, “Argentina, Brasil y EE.UU.: el desafío de una esfera de cooperación”, en revista *Agenda Internacional*, Año 1, N 2, septiembre-noviembre 2004, pp. 16-30.
- **Atkins, Pope**, “América del Sur en el sistema político internacional”, en Atkins, Pope, *Sudamérica en la década de 1990*, Buenos Aires, GEL, 1990, pp 15-37.
- **Schifter, Michael**, “Introducción: América Latina en el nuevo siglo”; y **Russell Roberto**, “La política de Estados Unidos hacia América Latina: una visión desde el Sur”, **Paz, Guadalupe y Roett, Riordan (comps.)**, *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*, Buenos Aires, GEL, 2003, pp. 13-25 y 85-116, respectivamente.
- **Soares de Lima, Maria Regina**, *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade, and ITAIPU*, Tesis de Doctorado: “Doctor of Philosophy in Political Science”, Tennessee, Vanderbilt University, 1986.
- **Nicolás Gadano**, *Historia del petróleo en la Argentina. 1907-1955: Desde los inicios hasta la caída de Perón.*, Ensayo Edhasa, Buenos Aires, 2006.
- **Hirst, Mónica**, *Argentina-Brasil: Perspectivas comparativas y ejes de integración*, Buenos Aires, Editorial Tesis, 1990.
- **Ricardo Ubiraci Sennes**, “Potencia Media Recién Industrializada: Parámetros para analizar a Brasil”, en *Contexto Internacional*, Vol. N° 2, Río de Janeiro, Julio-Diciembre de 1998.
- **Kaplan M.**, “La primera Fase de la Política Petrolera Argentina (1907-1916)”, en *Desarrollo Económico*, Vol. XIII, N° 52, Buenos Aires, 1974.
- **Diego Mansilla**, *Hidrocarburos y política energética. De la importancia estratégica al valor económico: Desregulación y Privatización de los hidrocarburos en Argentina.*, Ediciones CCC (Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini), Buenos Aires, abril 2007.
- **Alain Rouquié**, *Poder militar y sociedad política en la Argentina, I: hasta 1943*, Buenos Aires, Emecé Editores, 1981.
- **Alain Rouquié**, *Poder militar y sociedad política en la Argentina, II: 1943-1973*, Buenos Aires, Emecé Editores, 1982.
- **Instituto Argentino del Petróleo y del Gas**, *El aBeCé del Petrolero y del Gas en el mundo y en la Argentina*, IAPG, Buenos Aires, 2009.
- **Francisco Corigliano**, “La Política Petrolera de Perón”, en diario *La Nación*, 25 de agosto de 2004.
- **Haroldo Lima**, *Petróleo no Brasil*, Synergia, Rio de Janeiro, 2008.
- **Mauro Porto**, *O Crepúsculo do Petróleo*, Brasport editora, Rio de Janeiro, 2006.
- **Jorge Lapeña Roberto Echarte Raúl Olocco, Julio César Aráoz, Daniel Montamat**, *Propuesta de una Política de Estado para el sector energético argentino.*, Buenos Aires, 11 de marzo de 1009.

- **Informe sobre Hidrocarburos, Continuidad del 43° Coloquio Anual de IDEA grupo de trabajo, “Abastecimiento Sustentable de Energía”**, Colaboración especial de los Ings. Oscar VICENTE y Carlos CORTIZAS, Buenos Aires, 2008.
- **Mario Rapoport**, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Ariel, Buenos Aires, 2005.

Otras fuentes consultadas:

- Agencia Nacional de Petróleo - A.N.P. (Brasil): www.anp.gov.br
- Secretaría de Energía (Argentina): www.energia3.mecon.gov.ar
- Instituto Argentino del Petróleo y del Gas (IAPG): www.iapg.org.ar
- Internacional Energy Asociation – I.E.A.: www.iea.org
- Department of Energy (EE.UU.): www.eia.doe.gov

Anexos:

- Entrevista N 1: realizada a Carlos Cortizas, especialista en recursos energéticos en la región y específicamente en Argentina, Vicepresidente del Instituto Argentino del Petróleo y Gas, Buenos Aires., 28 de agosto de 2009
 - Entrevista N2: realizada a Decio Oddone, Director General Ejecutivo de Petrobras en Argentina, Buenos Aires., 8 de octubre de 2009
 - Informe 43° Coloquio anual de IDEA grupo de trabajo, “Abastecimiento Sustentable de Energía”, Buenos Aires, 2008.
 - Jorge Lapeña Roberto Echarte Raúl Olocco, Julio César Aráoz, Daniel Montamat, *Propuesta de una Política de Estado para el sector energético argentino*,. Buenos Aires, 11 de marzo de 1009.
- **Entrevista N 1: Carlos Cortizas**, especialista en recursos energéticos en la región y específicamente en Argentina, Vicepresidente del Instituto Argentino del Petróleo y Gas.

1) ¿Cuál cree que son las fortalezas y debilidades de las Políticas Energéticas de Argentina y Brasil?

1) Estoy convencido que la mayor fortaleza de la Política Energética del Brasil es **la continuidad y la confianza** que el proceso de licitaciones de exploración que maneja la Agencia Nacional de Petróleo (A.N.P.) ofrece a los inversores internacionales, con los cuales se asocia o compite libremente Petrobras que actúa como cualquier partícipe del mercado. Estos dos conceptos constituyen, para el caso de la Política Energética de la Argentina, su mayor debilidad. No podemos dejar de señalar otra de sus grandes debilidades, como la falta de seguridad jurídica y de estabilidad tributaria, que solo agregan incertidumbre respecto a la rentabilidad del eventual negocio (Retenciones crecientes, variables y sobre todo inciertas, imposición legal de asociarse con ENARSA, que no contribuye con las inversiones, etc.).

2) ¿Cómo considera que están las reservas hoy de cada país y a que factores cree que deben su situación? Es decir, cuáles son las variables que determinaron que las reservas para Petrobras fueran de una manera y para YPF de otra (los últimos 10 años 1998-2008)?

2) Las del Brasil son crecientes aún con el contrapeso de una producción cada vez más alta que las va consumiendo año a año. Ello se debe a una intensa campaña exploratoria, especialmente a cargo de Petrobras, con importantes descubrimientos como los del Pre Sal en horizontes profundos y ultraprofundos en las Cuencas de Santos y Campos, a más de 7.000 metros de profundidad y ubicados por debajo de una capa de sal de unos 2.000 metros de espesor, para los cuales la A.N.P. ha estimado reservas por unos 80.000 millones de barriles (unos 12.700 millones de m³), y el más reciente a unos 120 Km. de Rio de Janeiro, en la Cuenca de Santos, bloque CM 401 “Aruana” al cual se le atribuyen unos 280 millones de barriles.

Por su parte, en la Argentina la exploración es casi nula en el año 2008, solo se perforaron 30 pozos de exploración, de los cuales 20 se ubican en la Cuenca Neuquina, en condiciones de mediano riesgo y menores inversiones por pozo. Es evidente la caída de la perforación de pozos exploratorios desde 1998, con tan solo un leve repunte entre 2005 y 2007, que puede atribuirse a compromisos asumidos por la prórroga por 10 años de alguna concesiones.

3) ¿Qué implica para una compañía de bandera (y directa o indirectamente para su país) tener reservas comprobadas superiores y como lo posiciona como país en relación con otra compañía de bandera y su correspondiente país (es decir, YPF para Argentina y Petrobras para Brasil)?

3) Como el petróleo es un *commodity* que se comercializa libremente en el mercado internacional, no tiene hoy demasiada influencia la disponibilidad menor o mayor de reservas en lo que se denomina “compañías de bandera”, si bien YPF ha sido privatizada y no existe control por parte del Estado. Con la volatilidad de los precios internacionales, la importancia de poseer reservas dentro del país implica no tener que importar hidrocarburos a precios exagerados comprometiendo el balance de divisas. Japón y otros países de los llamados “Tigres Asiáticos” carecen de reservas propias y ello no les afecta en su crecimiento, pero cada vez más se escuchan algunas advertencias respecto a la necesidad de “asegurarse el abastecimiento” ante el natural agotamiento de los yacimientos y el crecimiento de la demanda, amén de la muy escasa incidencia de las energías renovables o alternativas como la nuclear, hidroelectricidad, biomasa, eólica y otras que no pueden sustituir la demanda de los combustibles fósiles no renovables como los hidrocarburos y el carbón.

4) ¿Las reservas son una consecuencia de una Política Energética sólida y planificada o intervienen otros factores clave y cómo lo hacen?

4) Las empresas petroleras en todo el mundo consideran a las reservas como uno de sus principales activos y es por ello que tratan por todos los medios de mantenerlas, y mejor todavía incrementarlas para poder crecer. Cuando en un país no se garantizan condiciones favorables para invertir en la exploración y explotación de hidrocarburos, las empresas buscan diversificar su cartera intentándolo en otros países, lo que las hace internacionales.

5) ¿Hay antecedentes históricos en Argentina y Brasil que influyeron en la explotación de hidrocarburos (en un país y /o en otro) y cuáles fueron las diferencias principales en cada uno de ellos?

5) La historia petrolera de ambos países ha transitado por períodos de bonanza y otros de decaimiento de la actividad, generalmente por aplicación de políticas energéticas positivas o restrictivas según el caso. Brasil está hoy transitando por uno de los períodos favorables para la industria, en tanto la Argentina lleva varios años de decadencia.

6) ¿Por qué cree que Brasil tiene hoy un posicionamiento privilegiado regional en temas de hidrocarburo, en relación con Argentina?

6) Porque existe una **definida continuidad** en la política petrolera no obstante el cambio de signo político que significó la gobernación de Lula Da Silva. El gobierno anterior del Brasil derogó la cláusula de monopolio estatal que garantizaba su Constitución Nacional, creando la A.N.P. que comenzó a licitar áreas (lleva ya 10 rondas) que estaban en manos de Petrobras, a partir de lo cual esta empresa ha participado en dichas licitaciones adaptándose a las nuevas reglas de juego.

En la Argentina, la Ley 17.319 de Hidrocarburos está vigente desde 1967, es de amplio espectro y permite la pacífica convivencia de empresas estatales y privadas, y en general las normas que se plantean en el “Plan Argentina” de exploración son muy similares a las del Brasil, salvo que a partir de la reforma constitucional de 1994 y a la más reciente disposición de la denominada “Ley Corta” que modificó parcialmente a la Ley de Hidrocarburos, los recursos pasaron efectivamente a manos de las Provincias, manteniendo el Estado Nacional, a través de ENARSA, solamente las ubicadas en el Mar Epicontinental Argentino.

7) ¿Las inversiones en cada país en Exploración y Producción han sido diferentes?

7) Indudablemente las inversiones en Brasil son sustancialmente superiores a las muy limitadas que se llevan a cabo en la Argentina. Existió una circunstancia especial en la historia brasileña, que fue la de dedicar por parte de Petrobras sus mayores esfuerzos a explorar en el Mar, adquiriendo una importante experiencia y accediendo a una tecnología de punta para operar en profundidades de aguas cada vez mayores, superando largamente los dos mil metros de agua. Cuando se inició este proceso, se dudaba de la rentabilidad del mismo, pero el objetivo era en ese entonces evitar las costosas importaciones en divisas, y luego la naturaleza contribuyó favorablemente al encontrarse estructuras productivas de gran potencial que alentaron a continuar avanzando.

8) ¿Qué opina Ud. de los descubrimientos recientes de Brasil sobre reservas de hidrocarburos y cuáles son para Uds. las principales causas y futuras/ posibles consecuencias? El autoabastecimiento de Brasil estaría ligado a estos descubrimientos recientes o es producto de otros factores?

8) Son muy importantes. En el caso del Pre Sal se sabe que constituye un gran desafío tecnológico que implica grandes inversiones y elevados costos. Petrobras lo está postergando debido a la caída de los precios del petróleo y la alta volatilidad de los mercados. Brasil ya logró su autoabastecimiento en petróleo –uno de sus objetivos- y sigue adelante tratando de lograrlo en gas natural, para no tener que depender de las importaciones desde Bolivia.

9) ¿Qué opina sobre la exploración off/shore y/o posibilidades similares de encontrar esas reservas por parte de Argentina en el mediano / largo plazo?

9) Hasta ahora no se han concretado descubrimientos, y han sido estériles los pozos exploratorios perforados recientemente por Pan American Energy en la Cuenca del Golfo San Jorge. Hay algunos proyectos que parecerían atractivos en el suroeste de las Islas Malvinas (Cuenca Marina Austral) y en la zona del talud en la Cuenca Argentina, frente a la provincia de Buenos Aires, en los que participan Petrobras, Repsol YPF, Sipepetrol y ENARSA.

10) ¿Hoy Argentina se autoabastece en materia de hidrocarburos? Estaría en condiciones de hacerlo o sostenerlo a futuro, ¿de qué depende?

10) Argentina está muy cerca de perder el autoabastecimiento de petróleo. Ya lo hemos perdido en gas natural y ello nos está costando demasiado.

▪ **Entrevista N2: Décio Oddone Director General Ejecutivo de Petrobras en la Argentina.**

-Petrobras entró en la Argentina en 2002 a lo grande, con la compra de Pecom Energía. Pero desde entonces parecería que está ajustando su negocio a la mínima expresión. ¿Qué pasó?

-No, no pasó nada distinto de lo que esperábamos. En realidad Petrobras llegó al país mucho antes, en los 90, cuando perforamos un pozo en el mar. Después entramos en lubricantes, en un área en Salta, y en 2001 hicimos un canje de activos con YPF, hasta que llegó la adquisición de Perez Companc. Desde entonces, mantuvimos un plan de inversiones agresivo. Lo que sí hicimos en los últimos tiempos fue replantear la estrategia global para concentrarnos en los negocios principales, que son los de exploración y producción.

-Petrobras es líder en Brasil y uno espera que en la Argentina haga algo similar. ¿Qué falta para que se desarrollen así?

-Petrobras explora su potencial. Es una compañía con muchos negocios, que hace inversiones importantes. Este año perforamos cuatro pozos en el mar y también invertimos en refinerías. El tema es que, cuando uno compara el desarrollo que hubo en Brasil, es impresionante. Allí tuvimos una coincidencia de circunstancias porque se generaron las condiciones para grandes inversiones de riesgo y el petróleo estaba. En la Argentina estamos en la etapa de los esfuerzos de exploración. No tuvimos todavía el éxito de Petrobras en tierra brasileña.

-¿Por que no tuvieron la suerte de encontrar petróleo o por que faltaron los incentivos para explorar con la misma agresividad que en Brasil?

-No, la búsqueda de petróleo es un proceso largo, independiente de las circunstancias. Cuando uno mira el desarrollo de hidrocarburos, la Argentina fue al principio mucho más exitosa que Brasil. Siempre convivió con el autoabastecimiento. Brasil, no. Y por necesidad generó condiciones para inversiones de muy alto riesgo que, por suerte, resultaron positivas. El hidrocarburo está o no está. Hoy, en la Argentina, estamos en la etapa de hacer las inversiones, y ojalá la geología ayude.

Este año no fue fácil para Petrobras en Argentina. El balance cayó fuerte respecto a 2008. ¿Por qué?

Fue un año en que toda la industria sufrió los efectos de la crisis de 2008. Hicimos una revisión de la estrategia con la intención de concentrarnos en nuestros negocios principales; ajustamos la estructura de costos para tener la flexibilidad de no ser afectados por la volatilidad internacional. Los primeros resultados de ese esfuerzo ya los pudimos ver en el balance del tercer trimestre.

La Argentina supo exportar energía al mundo. ¿Qué pasó?

La economía ha crecido de manera importante; también, la demanda de energía. Cuando esto ocurre, lo natural es que los excedentes de exportación sean destinados al mercado interno.

¿Se equivocaron empresas y Gobierno por no anticiparse?

El crecimiento conformó porque generó más oportunidades. Hoy de nuevo estamos viviendo un momento en el que hay excedentes de liquidez en el mundo, que están buscando oportunidad de inversión. La Argentina tiene recursos por desarrollar; tiene capital humano, mercado; es un destino adecuado y deseado para las inversiones en energía.

¿La Argentina necesitará importar energía en 2010?

No trabajamos con un escenario de la Argentina importando petróleo. Sí con un escenario similar al de este año y de 2008, con un balance de importaciones de algunos productos y de exportaciones para otros.

¿La caída de las reservas de petróleo y gas responde a que a la Argentina se le está acabando esa riqueza natural, antes que a un síntoma de falta de inversiones?

Es resultado de un largo proceso de explotación de recursos maduros. La Argentina tiene 100 años de producción de crudo, mientras que en Brasil el proceso de descubrimiento de reservas es más reciente. La Argentina fue mejor dotada que Brasil. Tenía reservas más accesibles. Entonces, recién está entrando en un proceso de búsqueda de reservas hidrocarburíferas más complejas, como hizo Brasil en los 70.

¿Los condiciona que la empresa líder del sector, YPF, tenga una muy buena relación con el Gobierno

Tenemos un tremendo respeto por YPF, por la historia, por la importancia que tiene en la Argentina, y por la capacidad que tiene de apoyar el desarrollo del país. Esperamos que a YPF le vaya lo mejor posible, porque si anda bien a la industria le va bien, y a la Argentina también.

Junto con YPF son de las pocas compañías integradas, ¿cuál es, de toda la cadena el negocio más rentable para ustedes?

¿En la industria petrolera, en la Argentina, en Brasil, en cualquier lugar, el negocio más rentable es cuando la exploración resulta. Es decir, cuando se hacen esfuerzos en la búsqueda de nuevas reservas, tanto de petróleo como de gas, y se tiene éxito. Ese es el negocio que buscan todas las petroleras para apuntalar el crecimiento.

¿Hoy que no están descubriendo nada no es rentable la compañía?

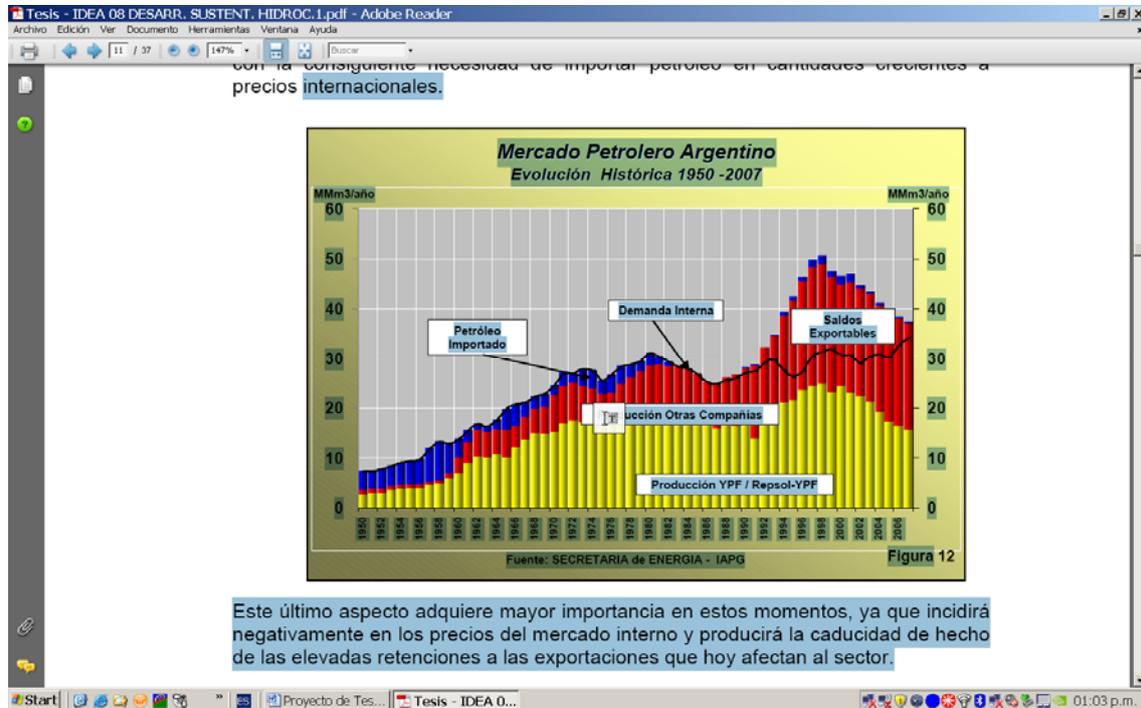
Nosotros no somos distintos. También buscamos hacer lo mismo. Cuanto más exitosa es una compañía en la exploración, en la capacidad de descubrir nuevas reservas, potencialmente va a ser más rentable. Ahora, la rentabilidad puede ser afectada por una serie enorme de factores que están más allá del éxito en la exploración y en la producción. Por ejemplo, a nivel mundial, el crecimiento de costos, y localmente, todo ese movimiento que hubo en los últimos años de aumento de precio de las *commodities*, a la industria petrolera la benefició por un lado, por el incremento del precio del petróleo, pero también la impactó por el incremento de precios de insumos, que ha sido muy importante, como el acero, o el aluminio.

- **Documento Coloquio de IDEA: CONTINUIDAD DEL 43° COLOQUIO ANUAL DE IDEA GRUPO DE TRABAJO, “ABASTECIMIENTO SUSTENTABLE DE ENERGIA” DOCUMENTO SOBRE HIDROCARBUROS, Colaboración especial de los Ings. Oscar VICENTE y Carlos CORTIZAS**

En la Figura 12, el gráfico del Mercado Petrolero Argentino, nos enseña con claridad la situación de la industria en cada momento. Vemos así períodos de alta dependencia de la importación de petróleo, el cambio de la tendencia con la generación de saldos exportables a partir de 1988, el pico máximo de la producción en 1999, a partir del cual se manifiesta una declinación persistente que hace evidente el inminente cruce de la curva de producción y la de la demanda interna con la consiguiente necesidad de importar petróleo en cantidades crecientes a precios internacionales.

Este último aspecto adquiere mayor importancia en estos momentos, ya que incidirá negativamente en los precios del mercado interno y producirá la caducidad de hecho de las elevadas retenciones a las exportaciones que hoy afectan al sector.

Figura 12: PROYECCIONES DE PRODUCCIÓN DE PETROLEO Y GAS NAT



Crisis 2001

Era imperioso contar con medidas de gobierno que facilitaran o alentarán las inversiones necesarias, en un contexto tan desfavorable como el que presentaba el país en ese entonces, que se podía resumir brevemente así:

- ✖ Una preocupante caída de la productividad de los pozos por una madurez avanzada de los yacimientos.
- ✖ Falta de descubrimientos importantes para revertir esa tendencia.
- ✖ Si bien se postulaba la existencia de un elevado potencial exploratorio, de alto y muy alto riesgo, se debía compensar la baja productividad y los mayores costos, con alicientes que permitieran a la Argentina atraer inversiones en competencia con otros países del Mundo.

Se destacaba que uno de los primeros aspectos que debía resolverse era la reforma de la Ley N° 17.319 de Hidrocarburos de manera de garantizar un marco jurídico a los inversores, ya que ello era una condición imperativa de la Ley N° 24.145 de Federalización de los Hidrocarburos y Privatización de YPF, para concretar el cambio de titularidad de los recursos hidrocarburíferos desde la Nación a las provincias, en consonancia con lo dispuesto en la Reforma Constitucional de 1994, que también consagró la titularidad de las Provincias en su Artículo 124. Se sostenía también que los Decretos Nos. 1055/89, 1112/89 y 1598/89, sustentados en las leyes N° 23.696 del 23 de Agosto de 1989 de Reforma del Estado y la N° 23.697 del 29 de Septiembre de 1989 de Emergencia Económica,

que permitieron instrumentar las reformas estructurales al Sector, se incorporasen a la reforma de la ley sin ningún tipo de limitaciones ni condicionantes, estableciendo condiciones diferentes entre Cuencas Productivas y Cuencas No Tradicionales de alto riesgo, alentando la exploración profunda y en áreas “*offshore*” o carentes de infraestructura, extendiendo los plazos de las concesiones hasta el agotamiento de las reservas, y garantizando la estabilidad fiscal por el plazo de las concesiones al igual que lo establecido para la Minería, en especial para neutralizar el efecto negativo del I.V.A. sobre la exploración estéril.

La presentación en ese Coloquio de Idea de 2001 finalizaba diciendo que: “... *me resisto a creer que los dirigentes políticos y empresarios no podamos instrumentar una serie de medidas que garanticen la seguridad jurídica, la estabilidad fiscal y fijen plazos de explotación hasta el agotamiento de las reservas, de modo de alentar la exploración y cambiar la actual tendencia. “Si una vez ya lo hicimos, el desafío de seguir creciendo está planteado, y dependerá de las medidas que se adopten para llevarlo a cabo.”*

Lamentablemente, no solo no se adoptaron las medidas sugeridas sino que la situación se agravó por efecto de la crisis de fines de ese año 2001 y los inicios de 2002. Como vemos en la Figura 15, la producción de petróleo continuó decreciendo apartándose del pronóstico realizado y – como ya vimos antes- la curva de la demanda interna se está por cruzar con la de la producción anunciando la inminente pérdida del autoabastecimiento.

Lamentablemente, las propuestas planteadas en el Coloquio de IDEA no fueron atendidas. Pasaremos revista a algunos aspectos de las medidas adoptadas por las autoridades del Sector con resultados discutibles:

La disposición que en mayor medida afectó negativamente a la industria del petróleo y del gas en la Argentina fue la pesificación y el congelamiento de las tarifas -incluyendo las del sistema eléctrico- como resultado de la sanción de la Ley N° 25.561 de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario el 7 de Enero de 2002, que hizo entrar en *default* a la mayoría de las empresas del sector, paralizando drásticamente las inversiones y obligándolas a ajustar sus egresos para preservar su integridad.

Poco después, por Decreto N° 310 el 13 de febrero de 2002, se dispuso la aplicación de retenciones a las exportaciones del 20% para el petróleo y del 5% a los subproductos, y el 4 de marzo de ese mismo año se establecieron retenciones del 10% para las demás exportaciones de productos primarios y del 5% para productos manufacturados con valor agregado. Además de discriminatorias, las retenciones estaban explícitamente establecidas como no aplicables en el Decreto N° 1.212/89 del 8 de noviembre de 1989 que reguló la apertura petrolera y que diera lugar a las concesiones petroleras.

Más adelante, y por decisión ministerial, se elevaron las retenciones al 45% y en la medida que el precio del petróleo internacional aumentaba se estableció, mediante Resolución N° 394, del 15 de noviembre de 2007, un techo de u\$s 42,00/Barril para los productores, quedando para el Estado Nacional todo lo que excediese de dicho precio. Medidas similares se adoptaron para las motonaftas para desalentar su exportación.

Todas estas disposiciones afectaron la normalidad de los mercados y se produjo un exagerado incentivo al consumo de productos “baratos” y maniobras de “contrabando hormiga” en las áreas de frontera. Recién después de siete años, se acaban de anunciar incrementos tarifarios diferenciados para el sector residencial, un paso hacia una mayor racionalidad en los precios energéticos que, desde distintos sectores, se venía reclamando desde los inicios de la crisis.

- Mediante el Decreto N° 546, del 6 de agosto de 2003, el Estado Nacional delegó en las provincias productoras la facultad concedente de permisos de exploración y de explotación en áreas desiertas no adjudicadas, lo que se considera una acción positiva ya que permitió a algunas provincias programar y adjudicar licitaciones en sus territorios, que tuvieron resultados variados y contaron con la participación de nuevas empresas locales interesadas en actuar en la industria petrolera. En el mismo sentido, con fecha 6 de diciembre de 2006, se sancionó la llamada “Ley Corta” propiciada por la entidad que agrupa a las provincias productoras de hidrocarburos (OFEPHI), publicada como Ley N° 26.197, que en resumen confirió a las provincias el dominio originario y la administración, así como la facultad concedente sobre todos los permisos de exploración, y las concesiones de explotación y de transporte existentes en sus respectivos territorios a partir de la fecha de promulgación de la ley, lamentablemente sin llegar a tratar otros aspectos importantes de la Ley de Hidrocarburos, como hubiera sido conveniente.
- El 21 de abril de 2004 los gobiernos de Argentina y Bolivia firmaron la denominada “Declaración de Buenos Aires”, por la cual se rehabilitaba la venta a la Argentina de 4,5 a 7,7 millones de metros cúbicos diarios de gas boliviano. Dos años y medio después ambos gobiernos firmarían un acuerdo estratégico que garantizaría unos 27,7 millones de metros cúbicos diarios de gas boliviano para el mercado argentino hasta entre 2010 y 2026 a un precio de 5 dólares por millón de BTU (Hoy alcanza a los u\$s 9,00/MMBTU) cuando a los productores nacionales se les reconocía menos de u\$s 2,00/MMBTU, y se firmó un acuerdo para que Y.P.F.B. (empresa estatal boliviana) y la recién creada Energía Argentina S.A. (ENARSA) llevaran adelante el proyecto de un nuevo gasoducto de aproximadamente 1.500 Km. de longitud y para 27,7 MMm³/día iniciales. Es necesario acotar que Brasil rechazó la propuesta de Bolivia siendo que, como el principal cliente del gas boliviano debería haber liderado la negociación. Este es el gas que hoy Bolivia no puede entregar a la Argentina por cuanto las prioridades convenidas son: primero el consumo interno de ese país, en segundo lugar el del Brasil y luego el de la Argentina.
- El 11 de octubre de 2006 se aprobó una nueva Ley N° 26.154 de Incentivo a la Exploración de Hidrocarburos, adaptada de una anterior que promocionaba la construcción del Gasoducto desde Bolivia, que no estaba adecuada a las características de la industria petrolera, y que además, establecía la exigencia de incorporar a ENARSA como socio para hacer efectivos los incentivos. No conocemos ningún caso concreto en el que se haya aplicado esta nueva legislación.
- Por el sistema de fideicomisos se adjudicó por menor plazo de entrega a la empresa Siemens dos plantas de ciclo combinado de 800 MW cada una para ser instaladas en Campana (Provincia de Buenos Aires) y Timbúes (Provincia de Santa Fe), asumiendo que iban a funcionar con el gas de Bolivia. Hoy están siendo puestas en marcha a ciclo abierto alimentadas con combustibles líquidos cuya importación a precios internacionales está a cargo de la administradora del mercado eléctrico (CAMMESA).
- Ese Gasoducto a cargo de Y.P.F.B. y ENARSA siguió su trámite y se adquirieron los caños, habiéndose publicado el llamado a licitación para su construcción por parte de ENARSA, mientras no se sabe nada respecto a la disponibilidad cierta del gas necesario para alimentarlo. Recientes noticias periodísticas hablan de una reformulación del proyecto para adecuarlo a la realidad boliviana.
- En tanto, para el mes de mayo de este año 2008 se contrató el alquiler del barco “*Excelsior*” con instalaciones de regasificación de gas natural licuado (GNL o LNG en inglés) para procesar unos 8,0 MM m³ diarios con diversos cargamentos provenientes de una planta en la que participan Amoco, Repsol

y British Gas en Trinidad & Tobago, a un costo que se estima en más de u\$s 16,00/MMBTU.

Brasil

¿Qué está haciendo Brasil para asegurar su abastecimiento energético? La Agencia Nacional de Petróleo (ANP) concretó la licitación de la Novena Ronda de áreas exploratorias, que han permitido adjudicar hasta ahora numerosos bloques mayoritariamente costa afuera y algunas Areas Marginales terrestres.

Es dable destacar que el país ha logrado el autoabastecimiento de petróleo crudo gracias a un enorme esfuerzo tecnológico aplicado a la explotación de las importantes reservas existentes en aguas cada vez más profundas, depende por ahora del gas natural y el carbón importados, y en energías no renovables, desde hace bastante tiempo se viene desarrollando el etanol como sustituto de las motonaftas, siendo el primer productor mundial de este combustible alternativo.

Los planes del Brasil incluyen seguir creciendo en todas las fuentes de energía, incentivar el biodiesel, así como el desarrollo de la generación eléctrica con centrales nucleares e hidráulicas, de modo de lograr el autoabastecimiento energético en 2012 y aspirando a ser en 2025 una de las principales potencias energéticas mundiales.

Por su parte Petrobras anunció inversiones por 87.100 MMu\$s entre 2007 y 2011, de los cuales 40.700 millones serán destinados para exploración y producción en Brasil y 12.100 millones mayoritariamente en Africa Occidental y el Golfo de México, esperando alcanzar los 3,5 MMBbbls/día E.P. en 2011 y unos 4,5 Millones en 2015. También se incluyen 17.600 Mmu\$s para el desarrollo del gas natural que lo independice de Bolivia cuando termine el actual contrato en el año 2019.

- **Jorge Lapeña Roberto Echarte Raúl Olocco, Julio César Aráoz, Daniel Montamat, *Propuesta de una Política de Estado para el sector energético argentino.*, Buenos Aires, 11 de marzo de 1009.**

Síntesis del Documento:

UNA POLITICA DE ESTADO PARA EL SECTOR ENERGÉTICO

Nuestro sector energético se encuentra en una persistente declinación productiva; la misma no es ni accidental ni obedece a una situación de coyuntura que pueda superarse con el mero transcurso del tiempo; el paso del tiempo no hará mas que profundizar los desequilibrios. El problema es estructural y polifacético; se manifiesta en cinco planos fundamentales: político; institucional; legal; técnico y tarifario.

La resolución de los problemas detectados demandará un largo período que excederá sin lugar a dudas el período de una administración gubernamental. El pleno ejercicio de la democracia lleva implícita la alternancia y el cambio en paz. Es entonces necesario idear y acordar un mecanismo de preservación de las políticas nacionales permanentes que resguarden el interés nacional de largo plazo en sectores que como el caso del energético revisten el carácter de estratégicos para cualquier país.

LOS PROBLEMAS DEL PRESENTE

-Los hidrocarburos que representan casi el 90 % del total de la energía primaria consumida por Argentina presentan una situación altamente comprometida: la producción de crudo disminuye desde 1998, y nos encaminamos a una segura

importación. La producción gasífera disminuye desde 2004; lo que obliga a importaciones crecientes sin que existan proyectos desarrollados para tal fin.

- Las reservas comprobadas de hidrocarburos disminuyen; y no se han descubierto nuevos yacimientos de tamaño significativo en los últimos 15 años. La exploración de riesgo muestra un notable retroceso en las últimas dos décadas.

- Las refinerías no se han ampliado y operan al máximo de su capacidad instalada; siendo necesario recurrir en forma creciente a la importación de gas oil para el mercado interno.

Argentina se encamina hacia la pérdida del autoabastecimiento con consecuencias para sus cuentas fiscales y externas.

- El sector eléctrico demuestra tener serias dificultades para ampliar la oferta en nueva generación: el sector privado no cuenta con las condiciones mínimas para invertir, y el Estado cuando lo hace actúa en forma no planificada y recurriendo las más de las veces a costosas soluciones de urgencia.

- Se hace un uso intensivo e indiscriminado de los subsidios al consumo de energía; siendo la principal causa que las tarifas actuales no retribuyen los costos de producción, lo que dificulta disponer de un fluido sistema de inversión para ampliar la capacidad instalada, y además promueve el derroche.

LA EMERGENCIA PERMANENTE

Si bien la crisis de fines de 2001 obligó –con buena lógica- a declarar la “situación de emergencia”, este estado se prolongó en forma arbitraria e innecesaria hasta el presente, dando lugar a fuertes distorsiones: a) no se cumple la legislación de fondo del sector y la misma es reemplazada por una cantidad excepcional de normativa complementaria de dudosa eficacia; b) las instituciones están debilitadas; c) los usuarios no pagan por los productos energéticos las tarifas previstas en los contratos de concesión firmados por el Estado; d) los déficit son cubiertos con subsidios indiscriminados por parte del Estado nacional cuyo monto puede estimarse para el período 2006-2008 en más de 8000 millones de u\$s, e) existe falta de transparencia en el funcionamiento sectorial; f) la inversión privada genuina en sectores de riesgo se retrajo esperando la intervención de la inversión estatal, insuficiente, y no siempre oportuna; g) no hay Planificación Energética Estratégica de largo plazo.

CONSENSUAR UNA POLITICA DE ESTADO

El futuro nos depara grandes desafíos: superar la situación de crisis mediante soluciones viables, de eso precisamente se trata la política. Es necesario realizar un esfuerzo entre todos para acordar una “política de estado” para los próximos 25 años.

La política de estado es un programa de coincidencias mínimas que nos compromete a todos a largo plazo. Este compromiso debe abarcar en principio a todos los actores políticos y debe ser acompañado –y comprendido – por los sectores económicos, sociales y académicos.

Los consensos fundantes de una política de estado en materia energética que proponemos son:

a- Mayor Institucionalidad

- Reconstruir la capacidad del Estado nacional para fijar con criterio estratégico la política energética, (la energía en Argentina no tiene ningún futuro sin un estado inteligente, previsible, previsor y racional); incluye refundar una verdadera Secretaría de Energía.

- mejorar la institucionalidad del sector cumpliendo las leyes energéticas; cubrir con modernas organizaciones -empresas y agencias gubernamentales- los vacíos institucionales existentes. Fortalecer los Entes Reguladores.

b- Planificación Energética Estratégica

- Adoptar el compromiso de planificar la energía a largo plazo; reorientar la ecuación energética diversificando las fuentes; priorizando las renovables y no contaminantes; más energía nuclear; más energía hidroeléctrica; más energía eólica; menos gas natural

c- Prioridad para la exploración petrolera

- Se debe lanzar una política exploratoria agresiva orientada por el Estado nacional y coordinada con las provincias que revierta de raíz la situación existente; la plataforma continental sumergida debe ser el principal objetivo, pero también lo son las áreas continentales no suficientemente exploradas.

- El Estado debe ejercer sus roles indelegables: fijar y hacer cumplir la política; actuar como promotor y facilitador; ser garante del cumplimiento de los contratos y participar de la renta petrolera. La empresa privada debe invertir con tecnología de avanzada asumiendo el riesgo minero.

- Reforma de la ley de Hidrocarburos y Creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos con la misión de coordinar con las administraciones provinciales la aplicación homogénea en todo el territorio nacional de la política petrolera y gasífera que debe ser única; representar los intereses del Estado nacional en la plataforma económica exclusiva; llevar la estadística sectorial; ser responsable de las licitaciones de áreas exploratorias en el mar y realizar auditorias de reservas.

d- Fondos Específicos

- Creación de Fondos Energéticos Específicos para cooperar en el financiamiento de grandes proyectos –públicos y/o privados- que presenten externalidades y que no puedan ser financiadas únicamente por tarifas; administración transparente de dichos fondos.

e- La Licitación Pública como norma

- Comprometer una política de transparencia en las licitaciones y contrataciones con auditorias independientes de todas aquellas obras cuyo destino final sea la provisión de servicios públicos regulados por el estado.

- los proyectos de infraestructura energética deben ser proyectos maduros, con estudios de factibilidad completos, con costos razonables comparados con estándares internacionales, y deben ser concebidos para acceder a la financiación nacional e internacional

f - Racionalidad tarifaria

- Aplicar en los segmentos regulados tarifas racionales y justas fijadas por el Estado, que aseguren el repago de las inversiones publicas y privadas del sector y la prestación de servicios públicos sin interrupciones o limitaciones artificiales.

g- Subsidios al consumo – Tarifa Social

- Comprometer la aplicación de una tarifa social que permita el acceso al consumo energético de los sectores mas desposeídos.

h-Compromiso global

- Asumir compromisos planetarios con la lucha global contra el cambio climático que promueva la utilización de tecnologías amigables con el medio ambiente y el uso racional de la energía.

i-Articulación de la política energética con los países de la región

- La energía es uno de los ejes para el fortalecimiento del mercado económico regional. El aprovechamiento de recursos energéticos complementarios, y la existencia de

vínculos físicos eléctricos y gasíferos constituyen la base para la conformación de mercados regionales de energía

Jorge Lapeña Roberto Echarte Raúl Olocco

1986-1988 1988-1989 1989

Julio César Aráoz Daniel Montamat

1989-1990 1999-2000

Emilo Apud Alieto Guadagni Enrique Devoto

2001 2002 2002-2003

Buenos Aires, 11 de marzo de 2009

(*) Los Autores han ejercido el cargo de Secretario de Energía de la Nación en el período 1983-2003

Buenos Aires, 11 de marzo de 2009