



Universidad de  
**SanAndrés**

**Universidad de San Andrés**  
**Departamento de Economía**  
**Licenciatura en Economía**

**Políticas Petroleras**  
**Caso Comparado: Argentina-Brasil**

**Autor: Stefania Gabriela Piscitelli**  
**Mentor: Mariano Tommasi**

**Victoria, Mayo 2013**

## Resumen Ejecutivo

Este trabajo utiliza los conceptos preexistentes del área de *new institutional economics* para identificar las variables institucionales que caracterizan el *policy-making* petrolero, y determinar las características de las políticas petroleras para el caso argentino y brasileño.

Los resultados de mi investigación son dos. Primero, en el caso argentino, las variables institucionales se coordinaron de forma tal de generar importantes niveles de inestabilidad política y económica, lo que se tradujo en una dinámica ejecutivo-legislativo petrolera con importantes vaivenes que dieron lugar a una legislación petrolera dominada por el debate acerca de dos dicotomías, federalización o dominio provincial del subsuelo, y monopolio estatal o desregulación. En el caso brasileño la dinámica ejecutivo- legislativo petrolera presentó mayor fluidez y estabilidad por lo que la discusión sobre tales dicotomías legislativas petroleras no tuvieron lugar. Segundo, la burocracia petrolera en el caso argentino demostró una significativa volatilidad organizativa y expuso una baja capacitación técnica. Esto se ve reflejado en un marco contractual que no se encuentra regulado por un único órgano y normas universales. En Brasil, exactamente lo opuesto sucede respecto de la burocracia petrolera y el marco contractual.

Propongo que si la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas creada para complementar a la ley de expropiación de YPF pudiese llevar a cabo una política regulatoria que sea igual de eficiente que la de la agencia reguladora del sector petrolero brasileño (ANP), tal vez se pudiera generar el nivel de estabilidad requerido para atraer inversiones privadas. La existencia de YPF S.A. como empresa mixta, y una Comisión cuyo rol sea idéntico al de la ANP no nos dejaría demasiado lejos de las características del sector petrolero brasileño. De todas formas considero que es improbable que esto suceda dado que las instituciones argentinas de orden superior llevan a prácticas ineficientes y disfuncionales.

Universidad de  
San Andrés

## Índice

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>4</b>
<b>2. VARIABLES INSTITUCIONALES</b> .....	<b>9</b>
PERIODO: 1900-1985 .....	9
PERIODO: 1985-2012 .....	10
ORIGEN DE LAS DIFERENCIAS INSTITUCIONALES ENTRE ARGENTINA Y BRASIL .....	12
<b>3. PROCESO DE POLICY-MAKING PETROLERO</b> .....	<b>14</b>
3.1. SHOCKS EXÓGENOS Y DINÁMICA EJECUTIVO- LEGISLATIVO PETROLERA .....	14
<i>Comparación Argentina-Brasil</i> .....	14
3.2. BUROCRACIA PETROLERA .....	22
<i>Comparación entre Argentina y Brasil</i> .....	22
<b>4. CARACTERÍSTICAS DE POLÍTICAS PETROLERAS</b> .....	<b>24</b>
4.1. LEGISLACIÓN PETROLERA .....	24
<i>Comparación Argentina- Brasil</i> .....	24
4.2. MARCO CONTRACTUAL .....	25
<i>Comparación Argentina-Brasil</i> .....	26
<b>5. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y LIMITACIONES</b> .....	<b>28</b>
<b>REFERENCIAS</b> .....	<b>31</b>
<b>APÉNDICE</b> .....	<b>33</b>
1. GRÁFICO Y ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS RESULTADOS PETROLEROS ENTRE ARGENTINA Y BRASIL .....	33
3.2. SHOCKS EXÓGENOS Y DINÁMICA EJECUTIVO- LEGISLATIVO PETROLERA .....	36
3.2.a. <i>Shocks Exógenos y Dinámica Ejecutivo-Legislativo Petrolera: Argentina</i> .....	36
3.2.b. <i>Shocks Exógenos y Dinámica Ejecutivo-Legislativo Petrolera: Brasil</i> .....	42
3.2.a. <i>Cronología de la Burocracia Petrolera Argentina de los orígenes al 2000</i> .....	48
3.2.b. <i>Cronología de la Burocracia Petrolera Brasileña de los orígenes al 2000</i> .....	51
3.2.c. <i>Comparación de las Burocracias Petroleras en la Actualidad</i> .....	53
3.2.c.i. <i>Organigrama de la Burocracia Petrolera en la Actualidad: Argentina</i> .....	59
3.2.c.i.i. <i>Organigrama de la Burocracia Petrolera en la Actualidad: Brasil</i> .....	60
4.1. LEGISLACIÓN PETROLERA .....	61
4.1.a. <i>Legislación Petrolera Argentina</i> .....	61
4.1.b. <i>Legislación Petrolera Brasileña</i> .....	64
4.2. MARCO CONTRACTUAL .....	66
4.2.a. <i>Marco Contractual Argentino</i> .....	66
4.2.b. <i>Marco Contractual Brasileño</i> .....	68
4.2.c. <i>Régimen Fiscal</i> .....	71
• <i>Definición de instrumentos fiscales</i> .....	71
• <i>Comparación de los elementos fiscales entre Concesiones y PSC</i> .....	72

## **1. Introducción**

La necesidad de abastecerse de energía es el hilo conductor de las políticas petroleras a nivel mundial. A principios del siglo XX, en el escenario internacional, el petróleo comenzaba a convertirse en un elemento estratégico. Si bien la generalización de la energía eléctrica desplazaba al querosene como combustible para iluminación, el surgimiento del motor de combustible 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 demanda. Estados Unidos era el principal productor petrolero a nivel mundial.

Hasta entonces, no se registraban en el mundo antecedentes de empresas petroleras estatales de relevancia. Donde la producción petrolera alcanzaba magnitudes importantes, la exploración y producción eran llevadas adelante por compañías privadas. La escena petrolera mundial se encontraba dominada por un número limitado de grandes empresas conocidas como las “siete hermanas”.<sup>1</sup>

En Argentina, la cuestión del abastecimiento petrolero se tornó relevante recién a principios del siglo XX, con el descubrimiento de yacimientos petrolíferos en Comodoro Rivadavia en 1907. Hasta entonces, el carbón era el principal combustible de la matriz energética argentina, y la ausencia de producción local lo convertía en uno de los principales productos de importación.

El descubrimiento de petróleo en Comodoro fue realizado por empleados públicos, no por agentes privados, y tuvo lugar en territorios bajo jurisdicción nacional, no provincial. Ambas circunstancias ejercieron una importante influencia para que el Estado Nacional mantuviera y desarrollara una explotación petrolera propia. Pero el hecho decisivo que dio origen a la industria petrolera estatal fue la decisión del Presidente Roque Sáenz Peña de sancionar, en 1910, la ley 7.059 que preservaba la zona de descubrimiento de los permisos de cateo de los mineros privados, pese a la prohibición explícita del Código de Minería de 1886 vigente en ese momento. (Gadano, 2006)

La Primera Guerra Mundial iniciada en 1914 modificó el panorama del petróleo y de la oferta mundial de combustibles, dando lugar al surgimiento de determinados factores que favorecieron la explotación estatal de Comodoro. Éstos últimos fueron: la indisponibilidad de carbón y el fuerte aumento de los precios de los combustibles; el renovado interés por el petróleo como mercancía estratégica para la guerra y la ausencia de capitales extranjeros dispuestos a invertir en Argentina. Ahora bien, a partir de la segunda mitad de la década del veinte, las condiciones que habían prevalecido en el mercado energético durante el periodo de la guerra europea comenzaron a revertirse y la explotación estatal mostró gran dificultad para adaptarse a los cambios en el sector, provocando una crisis política que convulsionaba al gobierno yrigoyenista y había tomado estado público. Como respuesta, el Presidente Hipólito Yrigoyen creó en 1922 la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). La creación de YPF, empresa petrolera estatal, a cargo de la exploración y producción, fue un hecho sin

---

<sup>1</sup> Anglo-Persian Oil Company (hoy British Petroleum), Standard Oil de California (SOCAL), Texaco (hoy Chevron), Standard Oil of New Jersey (Esso), Standard Oil Company of New York (hoy ExxonMobil) y Royal Dutch Shell.

precedentes a nivel mundial. Este fenómeno se acentuó en el mundo a partir de la década del treinta. (Tordo et al., 2011).<sup>2</sup>

Lo que despertó mi interés por el estudio de las características de las políticas petroleras de Argentina desde principios del siglo XX hasta el presente fue la reciente ley de expropiación de YPF y el consiguiente decreto que complementaba a la nueva legislación. Este decreto creó el Plan Nacional de Inversión Hidrocarburíferas que a ser implementado por la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas. Más específicamente, la pregunta que busco responder es cómo la conjugación de las variables institucionales de Argentina, un país con abundantes recursos petroleros y que lideró la exploración y producción (E&P) en América Latina, hicieron que éste se haya visto permanentemente sometida a desequilibrios y crisis en el sector petrolero.

En este trabajo parto del siguiente concepto. Los niveles de E&P (etapa *upstream*), los desequilibrios y crisis del sector, son los resultados de las políticas petroleras. Éstos se ven afectados por el contenido y las características de las políticas. De acuerdo con lo que proponen Spiller y Tommasi (2010), considero que el desempeño de las políticas petroleras no depende tanto de su contenido, sino más bien de las características de las mismas. Esto último es lo que me propongo analizar para la Argentina. Pero, para saber qué tan eficientes son estas políticas, considero necesario definir un punto de referencia, por lo que realizo un caso comparado entre la Argentina y Brasil. La razón por la que elegí a Brasil se basa en cuatro factores claves. Primero porque son países vecinos y por lo tanto enfrentan coyunturas idénticas o similares a nivel regional. Segundo, las rentas petroleras no son un componente importante del PBI.<sup>3</sup> Tercero, el desarrollo petrolero inicial en Brasil, al igual que en Argentina, dependió fuertemente de una compañía petrolera estatal, Petrobras, que al momento de su creación, fue inspirada, entre otras cosas, por YPF. Cuarto, los niveles de E&P brasileños son superiores a los argentinos.<sup>4</sup>

El marco de estudio implementado para la comparación de las políticas entre los dos países sigue aquél definido por Spiller y Tommasi (2007). Los autores estudian el impacto de las instituciones políticas en las políticas públicas utilizando los conceptos preexistentes del área de *new institutional economics*.<sup>5</sup> Esto se debe a que su idea central se basa en que la política pública es un acuerdo, a veces explícito y otras veces implícito, entre *policy-makers*. Dado que las políticas públicas no son transacciones *spot*, la cooperación requiere del cumplimiento de acuerdos políticos intertemporales. El punto es que la cooperación política determina características de las políticas públicas como ser su: estabilidad y previsibilidad; adaptabilidad a condiciones económicas; y *enforcement* coordinado y coherente. El enfoque que proponen consiste primero en identificar las variables institucionales que caracterizan el proceso de *policy-making* (reglas del juego), es decir, las variables independientes; y finalmente determinar las características de las políticas públicas, la variable dependiente.

---

<sup>2</sup> Compañía petrolera estatal: es una empresa petrolera completamente o mayormente propiedad del Estado Nacional.

<sup>3</sup> En el caso particular de Brasil, las rentas petroleras como porcentaje del PBI en el 2010 fue del 2.2 % mientras que el mismo indicador para la Argentina fue del 4% (World Bank)

<sup>4</sup> Ver Apéndice. Sección 1.

<sup>5</sup> *New Institutional Economics* (NIE) “es una visión que (...) no ve a la economía como un mecanismo que se autosustenta independientemente del entorno social más amplio del cual ésta forma parte. Entre otras cosas, la NIE presta particular atención a la determinación de las políticas económicas, reconociendo que las mismas no son llevadas a cabo por planificadores sociales omniscientes y benevolentes, sino que son el resultado de complejas interacciones entre múltiples actores con intereses, información y creencias particulares, en el contexto de determinados marcos institucionales”. (Saiegh, Tommasi, & Olson, (1998))

Antes de responder la pregunta planteada más arriba, para poder determinar la contribución de mi investigación es necesario ver cómo se inscribe la misma dentro de dos marcos puntuales. Primero, respecto a la metodología de estudio, en particular, el uso del concepto de *new institutional economics*. Segundo, cómo se relaciona con la literatura existente del sector petrolero, en particular argentino y brasileño.

En el área de *new institutional economics* se estudian industrias del sector público al igual que industrias privadas. Respecto del estudio del sector público, por ejemplo, Spiller et. al (1994; 1997; 2002) exploran las características de las políticas públicas en el marco de *transaction cost regulation*.<sup>6</sup> En particular examinan los riesgos transaccionales inherentes a la regulación de los servicios públicos. En este sentido, las instituciones y los procesos de *policy-making* son determinantes fundamentales de la inversión privada y la performance del sector. Estos resultados son consistentes con los de mi trabajo. En el estudio de industrias privadas, por ejemplo, el trabajo de Shapiro (1991) examina los determinantes del ingreso de firmas en la industria manufacturera automotriz brasileña entre 1956-1968. Como en Brasil esta industria tomó un fuerte impulso aproximadamente en la misma época que la industria petrolera, los hallazgos de esta investigación son pertinentes para encuadrar mi contribución. La autora expone que el proceso de negociación entre el estado brasileño y las firmas automovilísticas transnacionales fue el resultado de un marco de negociación que tomaba en cuenta los objetivos estratégicos de la política estatal junto con la forma y el momento en el que las empresas invertirían. Concluye que el proceso de entrada de las firmas a Brasil debe ser entendido a la luz de las políticas y las instituciones que hicieron que la amenaza del cierre del mercado y los plazos fueran creíbles, y hacían que fuera costoso para las empresas no participar según el tiempo previsto.

Respecto de la literatura del sector petrolero, haré referencia a las investigaciones que más se relacionan con mi escrito. Primero, para el caso argentino, Solberg (1979), Yeatts (1997), y Salas (2007) realizan un estudio histórico-fáctico de la política petrolera, que toma como punto de referencia la política energética y la legislación petrolera de cada gobierno. La diferencia entre esta literatura y mi trabajo es que en mi caso, la legislación petrolera es una de las variables dependientes a analizar, pero para poder comprender el contenido y característica de la misma, primero estudio las variables independientes: las instituciones a nivel país y el *policy-making* petrolero, esto último no forma parte de la literatura previamente descrita. Por otro lado, los trabajos de Gadano (2006; 2010; 2011) estudian la historia petrolera argentina, éstos se focalizan en cómo la legislación petrolera se vio afectada por la relación entre el Ejecutivo y el Congreso; el rol de las fuerzas armadas; y el impacto de la ideología nacionalista. La literatura equivalente a la de Gadano para el caso brasileño es realizada por Wirth (1970), aunque éste se limita al periodo conocido como la Era Vargas. El análisis que realizan estos dos autores es bastante próximo al que yo llevo a cabo. Esto se debe a que en mi trabajo, cuando evalué cómo se conjugaron las variables institucionales en el sector petrolero, tomo en cuenta la dinámica ejecutivo-legislativo petrolera para luego observar cómo esta se tradujo en el contenido y características de la legislación petrolera. Sin embargo, en mi trabajo, la dinámica ejecutivo-legislativo petrolera no es el único factor que examino en el proceso de *policy-making* ya que considero que la burocracia petrolera es fundamental para determinar el marco contractual petrolero, que junto con la legislación petrolera me permiten determinar el contenido y las características de la política petrolera. Esto último se debe a que en el caso de que la

---

<sup>6</sup> *Transaction Cost Regulation* es una de las ramas de estudio de *new institutional economics*. Consiste en el estudio de las características que gobiernan la interacción entre el gobierno y los inversores, fundamentalmente, pero no exclusivamente, en la industria de servicios públicos. (Spiller, 2012)



legislación petrolera sea completa y apropiada para el desarrollo de la industria, la ausencia de un marco contractual que permita el *enforcement* eficiente de la misma se traduce en una política petrolera ineficiente. El mismo razonamiento se aplica a la inversa. Es decir que si existe un marco contractual eficiente pero la legislación no es completa, la política petrolera también es ineficiente.

Otra literatura pertinente a mi investigación está relacionada con el trabajo de Tordo, Tracy y Arfaa (2011), quienes analizan la función de las Empresas Petrolera Nacionales (*National Oil Companies- NOC*) para maximizar la eficiencia económica y la generación de bienestar social. Sus principales hallazgos son cuatro. Primero, los mecanismos de gobernabilidad interna de la NOC son más críticos que la estructura de propiedad de la misma. Segundo, es más difícil para las NOC que pertenecen a países con grandes dotaciones de recursos crear valor que sus contrapartes en países con una menor dotación de recursos. Tercero, las restricciones temporales al acceso de actividades petroleras puede ser una política efectiva para incrementar la creación de valor por la NOC. Cuarto, la consecución de los objetivos de la misión nacional no necesariamente impide la creación de valor por las NOC. Esta bibliografía se articula con mi escrito porque las NOC de Argentina y Brasil, YPF S.A. y Petrobras S.A., correspondientemente, fueron clave para el desarrollo del sector petrolero. Si bien en el caso argentino el rol de YPF se fue diluyendo en el tiempo, aún en la actualidad ambas empresas son importantes para que el gobierno cumpla con sus objetivos energéticos, desarrollistas y socioeconómicos. Además, proporciona intuiciones relevantes para evaluar el impacto de las NOC en las características de las políticas petroleras.

Volviendo a mi trabajo, para responder a la pregunta de cómo la conjugación de las variables institucionales determinaron las características de las políticas petroleras de Argentina y Brasil, utilizo el marco de estudio de Spiller y Tommasi (2007), por lo que las variables instituciones que distingo son: el Poder Ejecutivo, el Congreso y la Burocracia. Las particularidades del *policy-making* petrolero dependerán de la interacción entre la dinámica ejecutivo- legislativo petrolera y los shocks exógenos, y de la burocracia petrolera. Estas variables determinarán la legislación y el marco contractual petrolero, representantes (*proxies*) de las características de las políticas petroleras.

De lo explicado en el párrafo anterior está claro que el análisis que realizo sobre las características de las políticas petroleras se focaliza casi exclusivamente en el estudio de las instituciones. En otras palabras, no investigo el impacto de los actores reales en el proceso de *policy-making* petrolero. Aun así, quisiera mencionar brevemente algunos actores que dejaron una huella en las actividades de E&P (etapa *upstream*) petroleras en Argentina y Brasil durante el periodo que abarca el inicio del siglo XX hasta la actualidad. Entre ellos estaco el rol de los intelectuales, las empresas petroleras multinacionales y los militares brasileños.

Con el inicio del siglo XX, los intelectuales propusieron que el nacionalismo dejase de ser una simple fuerza defensiva para pasar a ser un medio agresivo de destruir los patrones coloniales y liberar al país del control foráneo para dar lugar al surgimiento de una sociedad moderna e industrializada. La Primera y Segunda Guerra Mundial destacaron el rol del petróleo como uno de los insumos básicos para la industrialización, convirtiéndolo en uno de los principales símbolos del nacionalismo. Consecuentemente, en Argentina y Brasil se propuso desarrollar una industria petrolera bajo el control nacional, protegiéndola de las empresas petroleras transnacionales. En Argentina esto llevó a la icónica disputa entre YPF Sociedad del Estado y el Estado Nacional con el gobierno salteño que permitía que en su provincia las actividades de E&P fueran llevadas a cabo casi únicamente por la Standard Oil. Mientras tanto, en Brasil, hasta

mediados de la década del cincuenta se intentó limitar la participación de empresas multinacionales en el sector petrolero. Luego de la creación de Petrobras, frente a la falta de capacitación de los técnicos brasileños se permitió la incorporación, de forma regulada, de ingenieros, geólogos, tecnologías y capitales extranjeros. Solo en el caso brasileño, desde inicios del siglo XX hasta la década del ochenta, el sector petrolero estuvo gerenciado mayormente por los militares ya que los mismos cumplían un rol muy importante en la vida política brasileña.

Finalmente, el resultado de mi investigación es que las particularidades de las variables institucionales a nivel país permean la forma de determinar las políticas petroleras y las características de las mismas. En el caso argentino, las variables institucionales se coordinaron de forma tal de generar importantes niveles de inestabilidad política y económica, lo que se tradujo en una dinámica ejecutivo-legislativo petrolera con importantes vaivenes (*stop-and-go*) que generaron una legislación petrolera dominada por debates acerca de dos dicotomías, federalización o dominio provincial del subsuelo, y monopolio estatal o desregulación. Estos debates terminaron por resolverse de forma definitiva a finales del siglo XX y principios del siglo XXI. En el caso brasileño la dinámica ejecutivo-legislativa petrolera presentó mayor fluidez y estabilidad, por lo que los debates sobre tales dicotomías legislativas petroleras no tuvieron lugar. La otra variable relevante en el *policy-making*, la burocracia petrolera, en el caso argentino demostró una significativa volatilidad organizativa y expuso una baja capacitación técnica. Esto se ve reflejado en un marco contractual que no se encuentra regulado por un único órgano y normas universales. Exactamente lo opuesto sucede respecto de la burocracia petrolera y el marco contractual brasileño.

Dados los resultados de mi investigación, realizo una sugerencia para mejorar las características de las políticas petroleras argentinas. Para esto es necesario tener en mente la nueva legislación aprobada en el 2012, específicamente la ley de expropiación de YPF que convirtió a YPF S.A. en una empresa mixta, y el decreto 1277 que creó el Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas y la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas (CPCEPNIH) que complementaba a la ley anterior. Mi propuesta consiste en que si esta Comisión pudiese convertirse en una burocracia aislada como reducto de eficiencia para el sector petrolero, más específicamente, si pudiese llevar a cabo una política regulatoria que sea igual de eficiente a la de la ANP (agencia reguladora del sector petrolero brasileño) tal vez se pueda generar, con el tiempo, el nivel de estabilidad requerido para que se realicen inversiones privadas en YPF y en el sector. En este sentido, la existencia de YPF S.A. como empresa mixta, y una Comisión cuyo rol sea idéntico al de la ANP no nos dejarían demasiado lejos de las características del sector petrolero brasileño. Por supuesto que el desafío de la nueva Comisión sería promover un marco regulatorio que incentive el aumento de la adquisición de capacidad técnica y tecnología para YPF y el sector petrolero en general. De todas formas, considero que es improbable que esto suceda dado que las instituciones argentinas de orden superior llevan a prácticas ineficientes y disfuncionales (en términos de lograr políticas más estables, adaptables y coordinadas) como las que describí en el párrafo anterior.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: la sección 2 describe y compara las características generales del Poder Ejecutivo, el Congreso y la Burocracia para el periodo entre 1900 hasta la actualidad. Esta sección concluye destacando patrones permanentes de estas instituciones desde el comienzo del siglo XX hasta el presente. La sección 3 analiza y compara la interacción entre los shocks exógenos y la dinámica ejecutivo-legislativo petrolera, y la burocracia petrolera. La sección 4 estudia las



características de las políticas petroleras. La sección 5 concluye el trabajo y discute potenciales recomendaciones y limitaciones del mismo. Para cada una de las secciones, en el Apéndice se encuentra el análisis detallado para cada país por separado.

## 2. Variables Institucionales

En esta sección propongo, primero comparar las características del Poder Ejecutivo, el Congreso, la Dinámica Ejecutivo- Legislativo y la Burocracia, para cada país desde el siglo XX hasta principios del siglo XXI y, segundo, encontrar factores que expliquen las diferencias de las instituciones entre los países a lo largo del tiempo. Brevemente menciono a la Corte Suprema ya que no es una parte central del análisis porque su rol de árbitro comenzó a resurgir a partir de los ochenta y considero que en la arena política del sector petrolero aún no es lo suficientemente fuerte en relación al resto de las instituciones.

Periodo: 1900-1985

	<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>
<b>Poder Ejecutivo</b>	Inestabilidad Política	
	Oscilación entre regímenes democráticos y militares	Militares actuaron como “poder moderador” hasta 1964, año en el que tomaron el gobierno
	Estrategias de corto plazo	Estrategias de largo plazo
	Centralización de poder	Centralización de poder que le permitió controlar los recursos financieros
	Acciones unilaterales mediante el uso de capacidades legislativas y no legislativas	Acciones unilaterales mediante el uso de capacidades legislativas y no legislativas
	Falta de consistencia y estabilidad de las políticas públicas	Sostenimiento de políticas públicas en relación a las políticas de Estado.
	No se enfrentó a actores de veto	Desafiado por actores de veto
<b>Congreso</b>	Legisladores con baja tasa de rotación	
	Legisladores respondían a los jefes del partido nacional	Legisladores respondían a los jefes del partido nacional
	Alto grado de fragmentación partidaria	Los partidos políticos surgieron en 1944. Tenían plataformas débiles. Así formaban alianzas que fortalecían al Congreso
	Política subnacional tenía poca injerencia en la política nacional	En la Vieja República (1889-1930) el Federalismo se convertía en Regionalismo
	Parálisis legislativa. Excepciones: segunda presidencia de Yrigoyen, presidencia de Justo, presidencia de Perón	La existencia o no de parálisis legislativa dependía de si el Ejecutivo podía o no formar coaliciones poselectorales
	No era un escenario importante para la	Era un escenario importante para la

	formulación de políticas públicas.	formulación de políticas públicas.
<b>Dinámica Ejecutivo-Legislativo</b>	Congreso sojuzgado por el Ejecutivo	Algunos Ejecutivos lograban construir coaliciones mayoritarias poselectorales
	Tensión oficialismo/oposición. Resolución: Lucha político democrática Disolución del Congreso Golpes de estado	Bajo nivel de tensión oficialismo/oposición. Resolución: Lucha político democrática Burocracia Golpes de estado
	Tensión Nación/ Intereses provinciales	
<b>Burocracia</b>	Durante el gobierno peronista: organización del servicio civil. Caída de Perón: poca continuidad del aparato burocrático	1937: creación del Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP), para supervisar el aparato burocrático
	Frondizi creó la Comisión Ejecutiva del Plan de Racionalización y Austeridad (CEPRA), para introducir reformas burocráticas. Sin resultados	Legado del DASP: 1. uso generalizado de pruebas competitivas estandarizadas 2. élites técnicas que forman “burocracia aislada”, principal responsable de instrumentar políticas públicas.

Periodo: 1985-2012

	<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>
<b>Poder Ejecutivo</b>	Corte Suprema ha tendido a estar alineada con el Ejecutivo	Algunos ámbitos de políticas donde el Ejecutivo tiene facultad exclusiva de iniciativa
	No hay oscilación entre regímenes democráticos y militares. Restablecimiento de la democracia	Militares dejaron de actuar como “poder moderador”. Restablecimiento de la democracia
	Centralización de poder	Centralización de poder
	Capacidad de “comprar” políticas depende de consideraciones partidarias y disponibilidad de recursos	Actores de Veto fuerzan negociación con el Ejecutivo
	Continuidad de las características del periodo anterior no mencionadas	Continuidad de las características del periodo anterior no mencionadas
<b>Congreso</b>	Comités: los legisladores no se especializan sino que demandan más membresías para obtener beneficios y recursos adicionales personales y provinciales	Comités: los legisladores se especializan, es la arena para la discusión de propuestas legislativas, y ayudan a aumentar la transparencia de actividades gubernamentales
	Sistema de partidos fragmentado	Sistema de partidos fragmentado
	No hay profesionalización de los legisladores por la corta duración de la carrera parlamentaria porque las carreras políticas están ancladas	Estrategia óptima del legislador: votar según el líder del partido nacional

	provincialmente.	
	Ocupan una posición en el gobierno o en un partido antes y después de su paso por el Congreso	
	Alta tasa de rotación de los legisladores	
	Debilitación de partidos políticos nacionales	
	Injerencia de política subnacional en política nacional	
		Prerrogativas del líder del partido: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Nombrar a los miembros de los comités</li> <li>– Agregar o retirar propuestas de la agenda legislativa</li> <li>– Decidir si un proyecto de ley tendrá tratamiento de urgencia</li> <li>– Indicar la posición del partido respecto a una ley</li> <li>– Negociar con el Ejecutivo las exigencias de los miembros de su partido</li> </ul>
		Plataformas políticas definidas
	Parálisis legislativa	No sufre de parálisis legislativa
	No es un escenario importante para la formulación de políticas públicas y tiene un bajo grado de institucionalización	Escenario importante para la formulación de políticas públicas y con un alto grado de institucionalización
<b>Dinámica Ejecutivo-Legislativo</b>	Algunos Ejecutivos, mayormente peronistas, forman mayorías poselectorales, cuyo nivel de gobernabilidad y estabilidad tiende a ser bajo por una menor disciplina partidaria	Todos los Ejecutivos construyen coaliciones de mayorías poselectorales estables con alto nivel de gobernabilidad por una fuerte disciplina partidaria.
	Desde el 90' el Congreso desarrolló capacidades de veto por nuevas alianzas sectoriales o regionales que no siguen una lógica partidaria	
	La debilitación de los partidos políticos a nivel nacional implicó que la dinámica político partidaria a nivel provincial se imponga sobre la lógica legislativa nacional	
	Tensión oficialismo/ oposición. Resolución: Lucha político partidaria Políticas de estado	Bajo nivel de tensión oficialismo/ oposición. Resolución: Lucha político partidaria

		Políticas de estado Burocracia
	Continuidad de las características del periodo anterior no mencionadas	Continuidad de las características del periodo anterior no mencionadas
<b>Burocracia</b>	No hay una administración pública técnicamente calificada y relativamente independiente a la que delegar la implementación de acuerdos políticos intertemporales	Administración pública técnicamente calificada y relativamente independiente a la que delegar la implementación de acuerdos políticos intertemporales
	Cada Ejecutivo, tiende a realizar altos nombramientos políticos adicionales que responden a los intereses y prioridades del momento	Los cargos ministeriales, excepto el de Hacienda y Planificación, se asignan sobre una base partidista para solidificar el apoyo de su coalición. Pero el Ejecutivo nombra a secretarios generales ministeriales para reducir los problemas de agencia
	La estructura organizativa y políticas que regulan a la burocracia son extremadamente volátiles	Jugador institucional importante como limitación institucional
	Intentos de reformar el servicio civil no han echado raíces incluso luego de la vuelta de la democracia	El DASP y su legado siguen existiendo y cumpliendo su función.
<b>Corte Suprema</b>	Sin capacidad de <i>enforcement</i> desde 1930	Capacidad de <i>enforcement</i>
	Razones: – Inestabilidad política – Gobierno unificado	Razones: – Presidente nombra un grupo pequeño de jueces. Limitan influencia del Ejecutivo – Poder Judicial determina su propio presupuesto – Tribunales de justicia nombran a los jueces del tribunal inferior
	Consecuencia: manipulación de la Corte por el Ejecutivo	Consecuencia: – Falta de agilidad – Alta previsibilidad
	Métodos de manipulación: – Impugnación de jueces – Alterar el tamaño de la Corte	

### Origen de las Diferencias Institucionales entre Argentina y Brasil

En síntesis, de las comparaciones realizadas arriba respecto de las variables institucionales, concluyo que: en el caso argentino éstas evolucionaron en las ideologías, no así en los hechos; en el caso brasileño, éstas evolucionaron tanto en su concepción ideológica como en los hechos. En particular, el Estado brasileño, relativo al Estado argentino, posee instituciones más eficientes para el *enforcement* de políticas a

través del tiempo. Consecuentemente esto me permite suponer que hay factores o características que tienden a permanecer en el tiempo y que pueden explicar lo deducido anteriormente. Dado que las posibilidades son varias cito a expertos de historia económica y ciencia política para explicar por qué las instituciones argentinas, relativo a las brasileñas, no permiten que el Estado argentino logre el *enforcement* de políticas públicas, “convirtiéndose en un cementerio de proyectos”.

Acuña (2011) propone dos explicaciones. La primera es que *“esta imagen del Estado (...) coloca el acento de los problemas estatales en la inestabilidad política. La causa de esta inestabilidad reside en cuatro factores centrales: en primer lugar, los sistemáticos y violentos cambios de régimen político afectaron las políticas y la institucionalidad estatal. En segundo lugar, en los períodos de relativa estabilidad del régimen político se verificaron profundos cambios político-institucionales entre los diversos gobiernos, tanto en contextos autoritarios como democráticos. En tercer lugar, incluso en períodos en los que el gobierno era estable se produjeron radicales cambios de políticas y de organización interna de ministerios, secretarías y subsecretarías. En cuarto lugar, la escasez de recursos del Estado –que se vio acentuada por la incapacidad estatal para planificar y administrar de modo eficiente los que estaban en sus manos– resultó históricamente en una producción de políticas públicas oscura, contradictoria, desarticulada, discontinua y excluyente.”* Frente a este cuadro histórico, desde 1983 la Argentina muestra el surgimiento de una democracia estable. Esta estabilidad se presenta como condición necesaria del fortalecimiento institucional, y particularmente del estatal, pero no como condición suficiente. Es decir, que el avance hacia la estabilidad democrática todavía enfrenta como desafío asegurar la estabilidad de las instituciones de gobierno y de la gestión pública.

La segunda justificación establece que *“a lo antedicho se debe agregar la conflictiva trama que caracterizó históricamente el reparto de responsabilidades entre niveles de gobierno en la Argentina (...) La organización federal de la Argentina se caracteriza por descansar sobre un fuerte predominio provincial.”* Si bien es inminente destacar que el federalismo argentino es desintegrado, por lo que lleva al *“cortoplacismo y la pequeña mirada localista que pierde de vista los problemas estratégicos”*.

Sikkink (1993) argumenta que las diferencias entre el Estado brasileño y el argentino se refieren *“...a su capacidad, entendida como la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales (...) Aunque la Argentina y Brasil enfrentaron cambios externos e internos similares, que tendieron a estimular todo empeño por ampliar la capacidad de gobierno, en uno y otro país las reacciones relativas a la construcción del Estado fueron cualitativamente distintas: en ambos se expandieron sus funciones, pero en Brasil se colocó el acento en mayor medida en reformas que desembocaran en una mayor capacidad administrativa.”*

Veigel (2009) destaca que *“la Argentina fue una de las historias de éxito de la primera ola de globalización bajo el patrón oro hacia el final del siglo XIX, percepción que cambió rotundamente hacia principios del siglo XX. Un cambio fundamental entre los dos episodios fue que la Argentina tenía un consenso político y social acerca de cómo reaccionar al contexto internacional durante la primera globalización, pero no durante la segunda, haciendo que el desempeño económico de la Argentina fuera decepcionante comparado con el de Brasil (...) la Argentina se encontró atrapada en una lucha política permanente sobre el curso futuro de la economía. Los gobiernos, civiles y militares, oscilaban por un lado entre el proteccionismo y el intervencionismo y por el otro por la liberalización y apertura de la economía. Cada crisis política y económica se enfrentó a una reversión drástica de las economías políticas previas. El*

*resultado fue una erosión permanente de la confianza acerca de la habilidad del gobierno de mantener sus compromisos.”*

### **3. Proceso de Policy-Making Petrolero**

En esta sección propongo evaluar el impacto de las características generales de las instituciones analizadas en la sección anterior en el proceso de *policy-making* petrolero. Con este propósito en mente primero estudio la interacción entre los shocks exógenos y la dinámica ejecutivo- legislativo petrolera; segundo, la burocracia petrolera.

#### **3.1. Shocks Exógenos y Dinámica Ejecutivo- Legislativo Petrolera**

En este apartado comparo cómo la interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo afectan las características de las políticas petroleras, en particular, las características de la legislación petrolera dado que esta es el resultado natural de la relación entre estos dos poderes.

La variable que denomino “cambio político” es endógena a cada país. Ésta evalúa si el cambio de gobierno, reflejado en el cambio del poder ejecutivo; y/o del poder legislativo; y/o en la dinámica ejecutivo- legislativo, genera un cambio de las características de las políticas públicas. En otras palabras, me permite juzgar la existencia e implementación, o no, de políticas de estado.

En el caso argentino, muestro que un cambio de gobierno generó cambios en la política petrolera. Por el contrario, en el caso brasileño, los cambios de gobierno no afectaron la política petrolera, por lo que puedo hablar de la existencia e implementación de una política petrolera de estado.

Por otro lado, no hay que olvidar que los países también se vieron afectados por shocks exógenos, mundiales o regionales. Durante el período 1900-2012, Argentina y Brasil debieron enfrentarse a numerosos shocks exógenos. Los que destaco en mi análisis son: la Primera Guerra Mundial (1914-1918); el *crack* de la Bolsa de Nueva York en 1929; la Segunda Guerra Mundial (1939-1945); el modelo de sustitución de importaciones que tuvo inicio en la década del cincuenta; el primer shock petrolero en 1973; el segundo shock petrolero en 1979; el Consenso de Washington en la década del noventa; las crisis financieras y cambiarias en América Latina que comenzaron con la crisis del tequila en Méjico en 1994, y tuvieron repercusiones en Brasil en 1999 y en Argentina en el 2001; y finalmente, como consecuencia de lo anterior, a principios del siglo XXI se experimentó un renovado éxito electoral de la izquierda.

Estos shocks exógenos provocaron que Argentina y Brasil se movieran en direcciones similares, pero no idénticas. Esto se debió al hecho de que los shocks fueron filtrados a través de sistemas políticos nacionales diferentes.

A continuación mostraré de forma detallada que la interacción entre el cambio político y el shock exógeno afectó las características de las políticas petroleras argentinas y brasileñas. El caso argentino se caracteriza por cambios políticos volátiles, por lo que la interacción de los mismos con los diferentes shocks agravó la volatilidad de las políticas petroleras. En cambio, en Brasil, el cambio político es estable, por lo que la interacción con los shocks implicó una leve adaptación de la política de estado petrolera, por lo que estas retuvieron su estabilidad y continuidad en el tiempo.

#### **Comparación Argentina-Brasil**



Para llevar a cabo lo propuesto en el párrafo anterior comparo, en líneas generales, las características de las políticas petroleras llevadas a cabo por los gobiernos argentinos y brasileños para el mismo período de tiempo y el mismo shock exógeno. Vale la pena recordar que para ambos países el interés por el petróleo comenzó a principios del siglo XX, si bien en Argentina tomó ímpetu con el inicio de la Primera Guerra Mundial, mientras que en Brasil esto ocurrió a partir de la década del treinta.

La **Argentina**, para el periodo que rige entre 1900-1985, sufrió de gran inestabilidad política como consecuencia de los intermitentes golpes de estado militares. Esto no solo restringió la dinámica entre el ejecutivo y el Congreso a un número limitado de gobiernos, sino que fortaleció una tendencia de *stop-and-go* respecto de las políticas petroleras. Pero, resalto que los gobiernos castrenses de 1967-1973 y 1976-1983 se convirtieron en actores importantes que más que frenar, impulsaron el desarrollo del sector. Este ímpetu continuó durante los gobiernos democráticos que tuvieron inicio en 1983, con una leve reversión desde el 2003.

En **Brasil**, desde el comienzo de la década del treinta hasta 1964, los distintos gobiernos se enfrentaron a las fuerzas armadas. La diferencia es que éstas actuaban como “poder moderador”, lo que significaba que ponían fin a gobiernos a través de golpes de estado con el propósito de restaurar la democracia, éstos no tomaban el control del gobierno.<sup>7</sup> La excepción ocurrió en 1964 cuando los militares tomaron el control del gobierno y no fue hasta 1973 que se dio inicio a un proceso gradual de liberalización que eventualmente dio lugar a la vuelta de la democracia en 1985. Aunque ésta implicó una novedad en relación a la política económica, ciertas características propias de Brasil significaron que no hubo un quiebre con los regímenes anteriores. Es síntesis, el nivel de inestabilidad política y consecuentemente el de las políticas económicas y petroleras son bastante menores al experimentado en el caso argentino.

Inicio la comparación para el periodo entre **1915-1929**. La Primera Guerra Mundial (1915-1918) convirtió al petróleo en un recurso estratégico para la supervivencia de las naciones. Así, el petróleo se convirtió en el principal símbolo del nacionalismo económico ya que su descubrimiento y explotación eran económicamente deseables. Esto dio lugar a un escenario favorable para la explotación petrolera.

Como consecuencia, en **Argentina**, el presidente **Yrigoyen**, durante su primer mandato (**1916-1922**), propuso dos proyectos de ley. El primero modificaba el Código de Minería existente y proponía la federalización de los yacimientos petroleros, derogando el artículo que prohibía la explotación estatal para poder establecer un monopolio estatal en el sector petrolero. El segundo creaba la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) para explotar las reservas en manos del Estado Nacional. En el Congreso estas propuestas fueron resistidas por las provincias que defendían su dominio sobre los yacimientos, por lo que las leyes no fueron aprobadas. Pero, en 1922, los problemas en la explotación estatal habían provocado una crisis política que convulsionaba al gobierno. En respuesta a esta situación, en ese mismo año, Yrigoyen creó por decreto presidencial a YPF, dando arranque a la cuestión petrolera. Sin embargo, este impulso no duró por mucho tiempo ya que, por ese entonces bajo la presidencia de **Alvear (1922-1927)**, la oposición en el Congreso reaccionó retrasando la aprobación del presupuesto para la empresa.

Por otro lado, el proyecto de legislación petrolera presentado por Alvear proponía la federalización de los yacimientos petroleros, previendo la repartición de los beneficios de la E&P de petróleo entre el Estado Nacional y las provincias. A diferencia del

---

<sup>7</sup> Burns (1970)

proyecto de ley yrigoyenista, no promovía el establecimiento de un monopolio estatal. Sin embargo, el proyecto de ley no fue aprobado por el Congreso. La oposición estaba compuesta por personalistas (radicales yrigoyenistas), conservadores y socialistas.

Estas dos presidencias se enfrentaron a una parálisis legislativa en relación a la cuestión petrolera dado que no había un acuerdo acerca del grado de participación que deberían tener las provincias o las empresas privadas en las actividades del sector. Empero, en la segunda presidencia de **Yrigoyen (1927-1930)**, la sanción de la ley de federalización de los hidrocarburos y el establecimiento del monopolio estatal fue logrado como consecuencia de la fuerte corriente nacionalista apoyada por todos los sectores de la sociedad.

En el **caso brasileño**, la Primera Guerra Mundial promovió la aprobación de la ley de Calógeras en 1915, que perfilaba los derechos de los propietarios de tierras sobre el suelo y subsuelo, y en 1921 se sancionó la ley de Minas que permitía que el gobierno federal condujera búsquedas de petróleo mediante el Servicio Geológico y de Mineralogía de Brasil (SGMB).

Por lo visto hasta ahora, el shock generado por la Primera Guerra Mundial impulsó a los dos países a establecer una legislación petrolera para la E&P de un recurso que repentinamente se había vuelto extremadamente valioso. Pero la diferencia clave entre Argentina y Brasil radicaba en que en el caso argentino los gobiernos fueron incapaces de lograr un acuerdo respecto de la legislación petrolera hasta 1927 mientras que en Brasil esto se consiguió casi inmediatamente.

La caída de la Bolsa de Nueva York en 1929 marcó el inicio de la Gran Depresión en Estados Unidos y en Europa. Este evento económico sin precedentes tuvo su impacto en las economías latinoamericanas agroexportadoras fundamentalmente a través del comercio. En Argentina y en Brasil, la década del treinta comenzó con una fuerte crisis dado el quiebre institucional generado por los golpes de estado, y el déficit de la balanza de pagos producido por la caída de los precios de los productos agropecuarios (caso argentino) y del café (caso brasileño).

En particular, en **Argentina**, el golpe de estado de **Uriburu** en 1930 puso un *stop* al enterrar todos los proyectos de ley yrigoyenistas, anulando el progreso alcanzado hasta ese momento. Esto no duro por mucho tiempo ya que durante la presidencia de **Justo (1932-1937)**, con mayorías legislativas, se aprobó en 1932 la ley orgánica de YPF y en 1935 la legislación general del petróleo. Ésta establecía el dominio alternativo de la Nación, y las provincias sobre los yacimientos, según la ubicación de los mismos, y permitía la explotación estatal o mixta. Claramente, aunque la nueva legislación petrolera no era estatista, en los hechos, hubo una tendencia al establecimiento del monopolio estatal en la E&P petrolera. El *go* iniciado por Justo no fue sostenido durante el gobierno democrático que le siguió, y fue abruptamente suspendido por el golpe de estado de 1943 que anuló la legislación petrolera existente hasta el momento. La cuestión petrolera fue retomada por el gobierno de Perón.

De forma paralela, en **Brasil**, con el cambio económico de 1930, la oligarquía del café que cumplía un rol preponderante en la economía y política brasileña se volvió vulnerable al ataque político. El golpe de estado de 1930 a la Vieja República fue montado sobre la cuestión de las elecciones presidenciales. El Gobierno Provisional estuvo liderado por Getúlio Vargas, quien entre 1934-1937 gobernó como presidente electo por el Congreso hasta que en 1937 inauguró una dictadura que duró hasta 1945. Los años entre **1930-1945** son conocidos como la **Era Vargas**.

Durante la Era Vargas, con el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) se retomó la ideología y los sentimientos nacionalistas de la Primera Guerra Mundial, convirtiendo nuevamente al petróleo en el principal símbolo del nacionalismo.

Los militares demandaron que el gobierno tuviera un control centralizado y rígido sobre el sector petrolero. En consiguiente, en 1938 se decretó de utilidad pública el abastecimiento nacional de petróleo. Para regular todas las actividades del sector, el decreto creó al Consejo Nacional del Petróleo cuyo primer presidente fue el General Horta Barbosa. Puede verse que el impulso sobre la cuestión petrolera fue mayor en esta década que en las dos anteriores. También hay que destacar que si bien la nueva regulación no tuvo grandes logros, estableció precedente para la política petrolera de la década del cincuenta.

Hacia finales de 1945 un golpe de estado puso fin al gobierno de Vargas y restauró el régimen democrático que tuvo inicio en 1946 bajo el mandato de Dutra. Este golpe de estado, a diferencia del caso argentino, no modificó la legislación petrolera existente.

Puedo identificar que para mediados de la década del treinta hasta mediados de la década del cuarenta ambos países poseían normas que dieron forma al sector petrolero. En el caso argentino éstas fueron más sólidas que las brasileñas, previo al golpe de estado que las anuló. Por otro lado, el shock de la Segunda Guerra Mundial tuvo un mayor impacto sobre la cuestión petrolera en Brasil que en Argentina. Por último, en ninguno de los dos países se lograrían progresos sobre la legislación petrolera hasta la **década del cincuenta**.

En **Argentina**, durante la primera presidencia de **Perón (1946-1952)**, el peronismo tuvo mayoría absoluta en el Congreso. Esto facultó la sanción de la nueva Constitución de 1949 cuyo artículo n° 40 establecía la propiedad inalienable del Estado Nacional sobre los yacimientos hidrocarburíferos, con la correspondiente participación de los beneficios de la E&P petrolera a las provincias. En los hechos, el monopolio estatal nunca llegó a concretarse por la imposibilidad de alcanzar el autoabastecimiento petrolero. Por esta razón, y en concordancia con el modelo desarrollista basado en la sustitución de importaciones implementado en la región y también por el segundo gobierno peronista (1952-1955), en 1953 se lanzó el segundo Plan Quinquenal que preveía un aumento significativo de las actividades de YPF y de empresas privadas, locales y extranjeras. Pero los intentos de Perón de incorporar capitales privados, en particular extranjeros, a las actividades del sector petrolífero fueron impedidos por una contraofensiva nacionalista encabezada por el director de YPF y el diputado radical Frondizi. El golpe de estado de 1955 anuló la legislación peronista, volviendo a una nueva situación de *stop*.

Mientras tanto, en **Brasil**, durante el gobierno de **Dutra (1946-1951)**, la propuesta del Estatuto Petrolero que buscaba introducir cierto grado de liberalización al sector petrolero no tuvo el apoyo del Congreso que se vio influenciado por una enérgica corriente nacionalista representada por la campaña "*O Petróleo e Nosso!*". De esta forma, hacia el final del gobierno de Dutra, si bien las normas que regulaban al sector petrolero no se vieron modificadas, tampoco hubo un progreso legislativo en el sector. Sin embargo, este estancamiento fue revertido durante la presidencia de **Vargas (1951-1954)**. Esto se debió al hecho de que a pesar de que la coalición que lo apoyaba era heterogénea, el presidente logró evitar la parálisis legislativa al contar con el apoyo del movimiento "*O Petróleo e Nosso!*". Asimismo, con Vargas, Brasil también instrumentó el modelo desarrollista basado en la sustitución de importaciones. En este contexto, en 1953 se aprobó la ley 2.004 que creó a Petrobras, empresa que poseía el monopolio estatal sobre todas las actividades del sector petrolero. Hasta mediados de la década del noventa no hubo iniciativas dirigidas a modificar la legislación petrolera, pero desde 1956 el Estado Nacional comenzó a incorporar controladamente la participación de capital extranjero en el sector.

Es evidente que durante el periodo entre 1946-1955 la Argentina intentó nuevamente establecer una legislación petrolera que regule las actividades de E&P para satisfacer las demandas de petróleo del país. Como sucedió con los gobiernos anteriores, este intento fracasó por la inestabilidad política característica de este país. Por el contrario, en el caso brasileño, el alto grado de estabilidad política permitió que la legislación petrolera sancionada en este periodo no se viera alterada hasta 1997, permitiendo el desarrollo y la implementación de una política petrolera de estado.

Retomando el **caso argentino**, durante la presidencia de **Fronzizi (1958-1962)** se sancionó una nueva ley petrolera que ratificaba la “inalienabilidad e imprescriptibilidad” de los recursos del subsuelo, siendo el dominio de los mismos del Estado Nacional (con la correspondiente participación de la renta a las provincias), y establecía la explotación estatal. Pero en la práctica, bajo el modelo desarrollista que Fronzizi decidió implementar, el capital privado, nacional como extranjero, era considerado necesario para lograr el autoabastecimiento petrolero. Frente a la falta de apoyo del Congreso, se emitieron decretos presidenciales que permitieron la contratación de capitales privados para las actividades de E&P. Sin embargo, la crisis económica y de legitimidad del gobierno de Fronzizi dio lugar al golpe de estado de 1962 que puso fin a su mandato y apoyó la presidencia de **Ilia (1962-1966)**. Este último anuló los contratos petroleros firmados por Fronzizi con empresas privadas. Empero, el gobierno de Ilia no fue mucho más estable que el de su predecesor, por lo que fue finalizado por el golpe militar de 1966. Entre 1958-1966 hubo un breve periodo de *go* que nuevamente se vio frenado.

En el **caso brasileño**, el gobierno de **Kubitsckek (1956-1960)** tuvo su paralelismo con el gobierno de Fronzizi con respecto a la implementación del modelo desarrollista de sustitución de importaciones dado que ambos enfatizaron la participación del capital extranjero en el sector petrolero. Kubitsckek logró atraer gran cantidad de préstamos extranjeros por la percepción de estabilidad política. Además, cuando Petrobras comenzó a operar carecía de personal especializado, esto dificultaba la realización de las actividades de E&P. Acto seguido se contrató a geólogos y geofísicos norteamericanos para adquirir el *know how* necesario para llevar a cabo dichas actividades. Luego, este conocimiento fue transferido al cuerpo técnico brasileño que descubrió la cuenca terrestre de Carmópolis durante la presidencia de Goulart (1961-1964). Éste fue depuesto por un golpe militar en 1964 por la caótica situación financiera y política que caracterizó a su gobierno.

Cuando comparo el periodo entre 1956-1964 para la Argentina y Brasil es evidente que los gobiernos de Fronzizi y Kubitsckek implementaron el modelo de sustitución de importaciones y atrajeron capitales extranjeros. La diferencia es que esto sólo fue logrado de forma exitosa en el caso brasileño ya que en el caso argentino, una vez destituido Fronzizi, este modelo llegó a su fin cuando Ilia anuló los contratos firmados por el Estado con las empresas privadas. Esto imposibilitó la adquisición de conocimiento para llevar a cabo las actividades de E&P y la consecuente transferencia del mismo al cuerpo técnico argentino. Exactamente lo opuesto ocurrió en Brasil al permitir la continuidad en el tiempo del modelo de sustitución de importaciones junto con la permanencia del capital extranjero.

Durante los años entre **1964-1985** **ambos países estuvieron gobernados por dictaduras militares.** En los dos casos, éstas le dieron gran impulso al sector petrolero local a pesar de las crisis económicas caracterizadas por altas tasas de inflación y grandes déficits fiscales que se vieron agravados por los shocks petroleros (1973, 1979). La diferencia clave radica en que la estrategia del gobierno militar brasileño fue mucho más exitosa ya que este dio continuidad a la política petrolera de los gobiernos



anteriores, pero supo introducir una novedad para adaptarse a los nuevos shocks. Esto permitió que Petrobras, que hasta ese momento retenía el monopolio estatal sobre todas las actividades del sector petrolero, se consolidara como una compañía petrolera a nivel mundial.

Comenzando por el **caso argentino**, el **gobierno castrense (1966-1973)** ungió presidente de facto a Onganía quien le dio un fuerte impulso al sector petrolero al aprobar en 1967 la ley de Hidrocarburos (17.319). Esta ley establecía que los yacimientos situados en el país y en su plataforma continental pertenecían al Estado Nacional. Además, permitía que la E&P estuviese a cargo de YPF y de empresas privadas o mixtas. Esto implicó la renovación de los contratos previamente anulados con empresas extranjeras y la contratación de empresas privadas locales que trabajaran para YPF. Asimismo se dio inicio a la exploración en la plataforma continental.

Pero, la sucesión de crisis y recesiones se tradujeron en explosivos movimientos sociales, por lo que Onganía fue desplazado del poder. Sus sucesores llamaron a elecciones presidenciales, dando lugar a la tercera presidencia de **Perón (1973-1976)**. *“La inestabilidad política y económica de este gobierno influyó negativamente en la industria de hidrocarburos. Dentro del sector se sumó el shock petrolero de 1973, que elevó los precios del petróleo y sus derivados a niveles nunca vistos, impactando severamente en economías importadoras como la argentina”*.<sup>8</sup>

El *stop* que ocurrió durante el mandato de Perón se vio revertido por la dictadura militar de 1976. Ésta aprobó la ley de contratos de riesgo, dando lugar a una significativa participación de empresas privadas. Esto favoreció un mínimo de transferencia de tecnología a YPF dado que el fracaso de los planes de estabilización antiinflacionarios generaron una fuerte descapitalización del sector petrolero, incluyendo a YPF. Por otro lado, el caos económico, junto con otros factores, aceleraron la vuelta a la democracia en 1983.

En el **caso brasileño**, la **dictadura militar de 1964-1985** comprendió la importancia de continuar con el desarrollo de un sector petrolero nacional fuerte, por lo que no hubo un cambio respecto de la política petrolera en relación a aquella realizada por gobiernos anteriores. Lo cierto es que a partir de 1964, dado que era evidente que las actividades de exploración terrestres se habían vuelto anti económicas por la falta de nuevos descubrimientos, se decidió avanzar sobre la plataforma continental. Pero, el esfuerzo de capacitación en las áreas de ingeniería y geofísica necesario para llevar a cabo esta actividad implicó que Petrobras adquiriera todos los servicios especializados de empresas extranjeras hasta 1967.

Por otro lado, en 1967 se lanzó el primer Plan Nacional de Desarrollo (PND) para dar continuidad al modelo de sustitución de importaciones. Esto generó un vigoroso recupero industrial, pero hizo que Brasil se volviera más dependiente de determinados productos importados, entre ellos el petróleo. De forma simultánea, las actividades petroleras en la plataforma marítima fracasaban debido a los límites de los modelos geológicos y las tecnologías. Para enfrentar la crisis del sector petrolero, el gobierno introdujo una novedad al decidir que Petrobras debía operar en un contexto externo. Consecuentemente, en 1972 se creó una empresa subsidiaria denominada Braspetro. Esta estrategia comenzó a dar sus frutos con el primer shock petrolero en 1973. Esto se debe a que este shock significó el surgimiento de empresas estatales en los países árabes productores de petróleo. Esto fue clave para la capacitación de técnicos brasileños dado que las nuevas empresas requerían capital humano y tecnología para administrar la producción recientemente nacionalizada. Los contratos de asistencia técnica le

---

<sup>8</sup> Gadano (2011)

otorgaron a Braspetro nuevas áreas para la exploración, le permitieron acumular experiencia de gerenciamiento, consolidarse como empresa proveedora de servicios a la industria petrolera, y afirmarse como un importante agente de intercambio tecnológico, manteniéndose próximo a las innovaciones en el exterior. Esto último fue el punta pie para que Petrobras se caracterizara por ser la principal empresa a nivel mundial en la frontera de la innovación tecnológica para la E&P *offshore*.

En 1974 el segundo PND dio inicio a un ambicioso programa de inversiones en energía e infraestructura liderado por el Estado, destacándose grandes inversiones en Petrobras, entre otras empresas públicas. En 1979 el segundo shock petrolero aumentó los precios del petróleo, empeorando la balanza de pagos brasileña. Esto último sumado a la creciente tasa de inflación y de deuda pública provocó un crecimiento errático y profundas recesiones que, al igual que en Argentina, precipitaron el retorno a la democracia en 1985.

Si bien para **Argentina y Brasil** la **década del ochenta** marcó la vuelta a la democracia y el fin de los golpes y dictaduras militares, para todos los países latinoamericanos esta misma década es conocida como la “década perdida”. Esto se debe a que los países debieron enfrentarse a crisis del estado y al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Asimismo, experimentaron altas tasas de inflación, bajo crecimiento del PBI, crisis fiscales y problemas de solvencia externa dado la excesiva deuda externa adquirida en los setenta. Esto significó que ni en Argentina, ni en Brasil, el sector petrolero mostró progresos.

Con el inicio de la **década del noventa**, los países latinoamericanos aplicaron reformas de política económica orientadas al mercado conocidas como el Consenso de Washington. Las reformas incluían programas de estabilización macroeconómica, liberalización financiera, privatización y desregulación.

En **Argentina**, el gobierno de **Menem (1989-1999)** gozó de mayorías parlamentarias que le facilitaron la instrumentación de las medidas nombradas anteriormente, siendo la piedra angular el Plan de Convertibilidad anunciado en 1992. Éste, desreguló el mercado y promovió la privatización de empresas estatales. En este contexto, en 1991 se sancionó un decreto que convirtió a YPF Sociedad del Estado en YPF S.A. En 1992 se produjo un cambio trascendental en el sector petrolero con la sanción de la ley 24.145 de “Federalización de los Hidrocarburos, Transformación Empresarial y Privatización del Capital de YPF S.A.” que fijó en un 20% la participación accionaria del Estado Nacional, cuyas acciones tenían derechos especiales de veto. Finalmente en 1999 Repsol S.A. adquirió la totalidad del paquete accionario de YPF S.A. La nueva legislación le dio un gran ímpetu al sector petrolero, permitiendo que en 1998 se alcanzara el punto más alto de producción petrolera en la historia del país.

En **Brasil**, las reformas del Consenso de Washington fueron implementadas en 1994 con el Plan Real, diseñado por el Ministro de Hacienda, Cardoso. En muchos sentidos, el Plan Real fue similar al Plan de Convertibilidad argentino. El éxito del Plan Real en la estabilización de la economía fue tal que le aseguró a **Cardoso (1995-2003)** la victoria electoral en las elecciones presidenciales junto con mayorías legislativas en el Congreso. Bajo su mandato, a diferencia del caso argentino, la desregulación del sector petrolero fue menor debido a dos factores. Primero, la ley conocida como la “Segunda Ley de Hidrocarburos” (ley 9.478) sancionada en 1997 convirtió a Petrobras en una empresa mixta, reduciendo la participación gubernamental al 51%. Segundo, el Estado creó poderosas agencias reguladoras sectoriales que tenían la capacidad de modelar la actividad económica y permitieron que Petrobras mantuviera una posición dominante en el sector. Empero, Brasil modificó algunas leyes tributarias que le permitió atraer exitosamente gran cantidad de empresas extranjeras. Como en Argentina, esto permitió



un aumento del nivel de producción petrolero, aunque el autoabastecimiento no se logró hasta el 2006.

Puedo ver que en la década del noventa, aún con las nuevas reformas de política económica, en el caso brasileño la política petrolera siguió siendo la de fomentar un sector petrolero nacional fuerte sin que esto implique la completa exclusión de la participación de capitales privados, nacionales o extranjeros. En el caso argentino, considero que en esta década la política petrolera de mayor desregulación implementada en las dictaduras militares de 1966-1973 y 1976-1983 llegó a su punto culmine. Pienso que por primera vez puedo distinguir cierta continuidad en la política petrolera argentina. Pero esto fue revertido con el **inicio del siglo XXI**.

Desde mediados de la década del noventa, varios países de la región sufrieron crisis financieras y cambiarias. Éstas tuvieron lugar en Brasil en 1999 y en el 2001 en Argentina. Las mismas marcaron un punto de inflexión en relación a la ubicación de los nuevos gobiernos en el espectro político; se ubicaron a la izquierda del establishment. En **Argentina** el gobierno kirchnerista, que comenzó con el mandato de **Néstor Kirchner** en el **2003** y continuó con la primera y segunda presidencia de su esposa, **Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011; 2011- )**, se presentó frente a la sociedad argentina como opositor a las reformas de los noventa. A pesar de esta nueva impronta esto no suscitó iniciativas para modificar las leyes existentes. Esto no se debió a la falta de mayorías legislativas. La creciente intervención estatal en el sector se dio forzando la legislación existente o de manera informal. La excepción ocurrió con la sanción de la ley de expropiación de YPF.

En **Brasil**, si bien el gobierno de **Lula da Silva (2003-2011)** abogó por un mayor control estatal sobre la economía, la presión a la que se enfrentó para lograr el autoabastecimiento petrolero hizo que Lula mantuviera las políticas petroleras que ya estaban en orden. **Dilma Rousseff**, presidente desde el **2011** tampoco introdujo reformas a las políticas petroleras.

Claramente puedo observar que desde principios del siglo XXI, tanto en Brasil como en Argentina los gobiernos son de izquierda.<sup>9</sup> Empero, en el caso brasileño esto no significó cambios en la política petrolera, sino la continuidad de la misma. Mientras tanto, en el caso argentino el gobierno kirchnerista impulsó una tendencia estatista.

**Para concluir este apartado** me gustaría señalar que en **Argentina**, desde el siglo XX hasta la actualidad los cambios de gobierno provocaron inestabilidad política y económica que por sí misma o en conjunción con los shocks exógenos, generó importantes vaivenes (*stop-and-go*) y falta de consistencia y resolución respecto de la legislación y otros lineamientos de la política petrolera (federalización de los yacimientos petroleros, participación de las empresas privadas). Esto imposibilitó el desarrollo e implementación de una política petrolera de estado. Exactamente lo opuesto sucedió en **Brasil** para el mismo periodo de tiempo. Esto se debe a que los cambios de gobierno no generaron inestabilidad política y económica, por lo que los diferentes gobiernos dieron continuidad a una política petrolera de estado que consistía en el desarrollo de un sector petrolero nacional fuerte. Para lograr este objetivo hubo un consenso entre todos los gobiernos sobre la necesidad de innovar a través de la adquisición de nuevo conocimiento mediante la incorporación de forma regulada de

---

<sup>9</sup> Murillo et. al (2010) en su estudio de la evolución política en América Latina emplean una definición que se aplica a todas las ramas de la izquierda. Para ello utilizan la definición de Levitsky y Roberts: *“the Left refers to political actors who seek to employ public authority to protect individuals and groups from market insecurities, reduce social and economic inequalities, and strengthen the voice of underprivileged groups in public affairs. In other words, Left parties seek greater equality, both socioeconomic and political”*.

técnicos, tecnología y capital extranjero. En Brasil puedo apreciar de forma contundente que hubo una continuidad absoluta, coherencia y coordinación respecto de los factores mencionados anteriormente. Esto significó que frente a los shocks exógenos los gobiernos brasileños encontraron la forma de adaptar la política petrolera de estado para seguir implementándola lo más eficientemente posible.

### 3.2. Burocracia Petrolera

En este apartado me propongo evaluar cómo las características de la burocracia petrolera a nivel nacional de cada país tienen su impacto en la burocracia encargada de implementar las políticas petroleras. Propongo que una burocracia petrolera técnicamente calificada, con una estructura organizativa consolidada e independiente de otras ramas del gobierno es clave para precisar e instrumentar un marco contractual estable para el sector petrolero.

#### Comparación entre Argentina y Brasil

En **Argentina**, no se ha logrado cimentar una administración pública técnicamente calificada y relativamente independiente a la que delegar la implementación de acuerdos políticos intertemporales. Esto es evidente en la historia de la burocracia petrolera argentina dado que la misma estuvo signada por un alto nivel de volatilidad e inestabilidad frente al cortoplacismo del ejecutivo.

En efecto, a lo largo del tiempo, el ejecutivo creó nuevas estructuras organizacionales que respondían a su propia agenda y consideraciones del momento, pero que no favorecieron el desarrollo del sector petrolero. Un ejemplo que ilustra esto claramente ocurrió durante la presidencia de Perón con la creación de la Empresa Nacional de Energía (ENDE) en 1950.

El ENDE era una superestructura de la cual dependía YPF y el resto de las organizaciones estatales energéticas. La principal perjudicada fue YPF, la única empresa que producía ingresos significativos con los que el ENDE financió sus propias actividades y la operación y obras de las empresas restantes. El desempeño operativo de YPF quedó sujeto a los tiempos de una gran estructura burocrática. El intrincado esquema nunca llegó a funcionar aceitadamente por los problemas de superposición de tareas y la falta de coordinación entre las empresas. Además, YPF debió acostumbrarse a trabajar sin presupuesto aprobado, con un régimen de compras y contrataciones precario, y con otras condiciones adversas. Finalmente, en 1955 se acabó de hecho con el ENDE y se restituyó a cada una de las empresas de energía gran parte de las facultades que el organismo había absorbido.

La burocracia petrolera argentina comenzó a desarrollar estabilidad a partir de 1958 con la creación de la Secretaría y Subsecretaría de Energía a cargo del Ministerio de Producción, que hacia el final del gobierno de Duhalde pasó a denominarse Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicio.

Por otro lado, teniendo en mente que hasta 1958 YPF fue una dependencia del Ministerio de Agricultura, otro ejemplo del cortoplacismo del ejecutivo es evidente cuando observo que los miembros del directorio de YPF y el ministro de agricultura cambiaban junto con el ejecutivo. En ocasiones, estos cambios ocurrían durante el mismo ejecutivo cuando los intereses de este último colisionaban con el de los directivos de YPF o del ministro de agricultura. Asimismo, en su mayor parte los nombramientos de los ministros de agricultura y directivos de YPF eran puestos políticos, lo que se reflejó en una baja capacidad técnica.

En síntesis, los intentos de establecer un cuerpo burocrático definitivo e integral fracasaron todas las veces hasta fines de la década del cincuenta. Esto dio lugar a la inexistencia de una administración pública permanente, independiente y efectiva que fuera capaz de formular e implementar un marco contractual estable para el sector petrolero a lo largo del tiempo.

En **Brasil** desde 1937 se ha podido encontrar una “burocracia asilada”, formada por un grupo de élites técnicas independientes de otras ramas del gobierno, que funciona como reducto de eficiencia a la que se le puede delegar la ejecución de acuerdos políticos intertemporales.

Esto se advierte en la burocracia petrolera brasileña al evaluar las estructuras organizativas y el cuerpo técnico que la conformaron hasta la década del noventa. Más específicamente, hasta ese momento, la burocracia estuvo compuesta por tres órganos. Primero, el Servicio de Geología y Mineralogía de Brasil (SGMB) creado en 1907. Su objetivo era estudiar la estructura geológica y los recursos minerales de la República. La única modificación que sufrió el SGMB fue que a partir de 1934 pasó a ser denominado Departamento Nacional de Producción Mineral (DNPM). Segundo, en 1938 se creó el Consejo Nacional de Petróleo (CNP) para regular todas las actividades del sector petrolero. Éste era una autarquía relacionada al Ministerio de Agricultura, y se destacó por su proximidad con el ejecutivo. Desde que comenzó a funcionar, hasta la década del sesenta, fue centralizando cada vez más poder y funciones. Esto terminó con la creación del Ministerio de Minas y Energía (MME) en 1960 y la absorción del Consejo por el mismo. Tercero, Petrobras, que evolucionó de monopolio estatal a empresa mixta vinculada al MME. Entre estos tres órganos, el de mayor peso político fue el CNP. Empero, tanto el CNP como Petrobras se destacaron por su rol regulador en el sector petrolero, práctica que se vio disminuida a partir de la creación del MME.

Respecto del cuerpo técnico, desde un principio este estuvo compuesto por geólogos e ingenieros norteamericanos con el propósito de que el cuerpo técnico brasileño pudiese adquirir el *know how* necesario para llevar a cabo las actividades del sector petrolero. Además, hasta la década del ochenta los militares tuvieron un rol preponderante en el gerenciamiento de las burocracias petroleras. Mientras tanto, con el paso del tiempo aumentó la presencia de los tecnócratas en reemplazo de los militares, y la de los técnicos brasileños en reemplazo de los técnicos extranjeros.

**De lo expuesto** en los párrafos anteriores es patente que las características de la burocracia petrolera brasileña son exactamente opuestas a las de la argentina. En otras palabras, en Brasil se pudo implantar exitosamente un cuerpo burocrático definitivo y altamente capacitado. Consecuentemente, existió una administración pública duradera, independiente y eficiente, capaz de precisar e instrumentar un marco contractual estable para el sector petrolero a lo largo del tiempo.

**Para concluir**, los objetivos propuestos por las instituciones burocráticas petroleras actuales de Argentina y Brasil son bastante similares entre sí aunque considero que los objetivos de las burocracias petroleras brasileñas son más abarcativos y específicos que los de la burocracia petrolera argentina. Sin embargo, debo destacar que la agencia reguladora del sector petrolero brasileño denominada Agencia Nacional del Petróleo, Gas Natural y Biocombustible (ANP) marca una brecha cardinal entre los dos países. En el apartado en el que evalué las características del marco contractual analizaré con mayor profundidad el rol de la ANP y el grado de cumplimiento de los objetivos postulados por los órganos burocráticos petroleros de ambos países.

#### 4. Características de Políticas Petroleras

En este apartado evalué las características de las políticas petroleras. Para ello analizo la legislación petrolera que resulta de la interacción entre los shocks exógenos y la dinámica ejecutivo- legislativo petrolera, y el marco contractual petrolero que resulta de la burocracia petrolera.

Puedo adelantar que al examinar la legislación petrolera y el marco contractual petrolero salta a la vista que las políticas petroleras **argentinas** se caracterizan por: una falta de coordinación entre los *policy-makers*, generando políticas inconsistentes que no tienen capacidad de adaptarse a nuevas coyunturas; falta de estabilidad ya que no son predecibles, no son creíbles, y no poseen resolución; por último, la volatilidad de las políticas provoca que la calidad de la implementación de las mismas sea baja e ineficiente.

En cambio, las características de las políticas petroleras **brasileñas** son, en todos los sentidos, lo opuesto de las argentinas.

##### 4.1. Legislación Petrolera

En ambos países la legislación petrolera fue dictada teniendo en mente dos dicotomías fundamentales. La primera hacía referencia a la decisión de federalizar los yacimientos petroleros o permitir que las provincias (o los estados en el caso brasileño) conservaran el dominio del subsuelo. La segunda consistió en determinar si la explotación de los recursos petroleros sería llevada a cabo por un monopolio estatal o mediante la empresa estatal y empresas privadas (nacionales y/o extranjeras) o mixtas.

##### Comparación Argentina- Brasil

En **Argentina**, el debate acerca de la primera dicotomía tuvo lugar desde principios del siglo XX hasta el presente. Sin embargo, debo destacar que hasta la década del noventa la visión que predominó a nivel legislativo fue la de federalización. En particular, esto se volvió definitivo con la Ley de Hidrocarburos (17.319) sancionada en 1967. Ésta establecía que los yacimientos hidrocarburíferos situados en el país y en su plataforma continental pertenecían al Estado Nacional, con la correspondiente participación de las rentas de las actividades de E&P a las provincias. Pero en 1992, con la aprobación de la Ley 24.145 se inició el proceso de transferencia del dominio del subsuelo a las provincias. Esto terminó de concretarse en el 2006 con la sanción de la “Ley Corta de Hidrocarburos” (ley 26.197).

Respecto de la segunda dicotomía, la deliberación acerca de la misma estuvo circunscripta a un periodo de tiempo mucho menor: desde los orígenes hasta 1967, fecha a partir de la cual prevaleció la postura de que la explotación podía estar a cargo de la empresa estatal, y empresas privadas o mixtas. Esto estuvo explícitamente permitido por la Ley de Hidrocarburos aprobada ese mismo año. A diferencia de lo sucedido con la primera dicotomía, la resolución a la que se arribó no fue revertida en la década del noventa, sino que fue profundizada con la desregulación del sector. Esto se debe a que en 1991 se sancionó un decreto que convirtió a YPF Sociedad del Estado en YPF S.A, y más tarde en 1992, la Ley 24.145 mencionada arriba, privatizó el capital de YPF S.A. Esto llegó a su cenit en 1999 cuando la totalidad del paquete accionario de YPF S.A. fue adquirido por Repsol S.A. Pero, desde el inicio el siglo XXI hasta la actualidad el sector petrolero registró una creciente tendencia estatista en el marco de la

vigencia de las principales leyes sectoriales. Finalmente, esta tendencia alcanzó su punto culmine con la ley de expropiación de YPF S.A. en el 2012.

En **Brasil** nunca se debatió sobre la primera dicotomía, y no fue hasta fines de la década del noventa que la disposición relacionada con la segunda dicotomía fue reconsiderada, provocando un cambio en la legislación petrolera. Esto se debe a que en el caso brasileño se destacan dos leyes petroleras. La primera (Ley 2.004), aprobada en 1953 y válida hasta 1997, estableció la federalización de los yacimientos petroleros junto con el establecimiento del monopolio estatal a cargo de Petrobras, empresa creada por esta misma ley. Resalto que la existencia del monopolio estatal no impidió la contratación de técnicos, tecnologías y capital privado, en su mayor parte extranjero, para adquirir el *know how* necesario para llevar a cabo las actividades de E&P.

Como señalé arriba, en 1997 se sancionó la “Segunda Ley de Hidrocarburos” (ley 9.478) que desreguló al sector petrolero, acabando con el monopolio estatal de Petrobras y privatizando a esta empresa. Pero, el grado de desregulación del sector fue menor al experimentado en Argentina por tres razones. Primero, aunque Petrobras dejó de ser una empresa estatal para convertirse en Petrobras S.A., esta no fue completamente privatizada ya que pasó a ser una empresa mixta, reteniendo el Estado Nacional el control accionario con la propiedad y posesión de por lo menos el 51% del capital votante.<sup>10</sup> Segundo, la predisposición del Estado Nacional brasileño de promover la formación de un sector petrolero nacional fuerte creó una agencia reguladora sectorial con amplias funciones de control. Tercero, el extenso conocimiento y la experiencia operativa de Petrobras en las cuencas brasileñas permitió que la empresa permaneciera como el tenedor individual más grande de concesiones. Durante el periodo transcurrido desde el inicio del siglo XXI hasta el presente, Brasil mantuvo el mismo grado de apertura del sector petrolero con la intención de alcanzar (como en el 2006) el autoabastecimiento petrolero.

De lo descrito en este apartado puedo **concluir** que en el caso argentino, la falta de coordinación entre los gobiernos llevó a inconsistencias legislativas que lograron resolverse sólo momentáneamente en 1967 con la Ley de Hidrocarburos. Esto se debe a dos razones. Primero, si bien esta ley dispuso la federalización de los yacimientos petroleros, esto se modificó en 1992 con la Ley 24.145. Segundo, la ley también marcó una tendencia a la liberalización del sector que fue revertida a lo largo del siglo XXI. Desde mi punto de vista es evidente que la legislación petrolera argentina demuestra una falta de consistencia, resolución y predictibilidad; en definitiva no posee estabilidad.

Por el contrario, en el caso brasileño no hubo cambios en la legislación petrolera por 44 años, y cuando la legislación se vio alterada, esto estuvo contenido dentro de los límites impuestos por la política petrolera de estado: desarrollar un sector petrolero nacional independiente. Esta política alcanzó consistencia debido a que desde los orígenes hasta la actualidad fue desarrollada por una seguidilla de gobiernos que lograron coordinarse. Esto se tradujo en una legislación altamente predecible y estable. Pero debo enfatizar que esto no impidió la introducción de innovaciones que permitiesen que la legislación se adaptara a diferentes shocks exógenos o endógenos.

Para **resumir**, las características de la legislación petrolera argentina son lo contrario, en todos los sentidos, de las características de la legislación petrolera brasileña.

#### 4.2. Marco Contractual

---

<sup>10</sup> En agosto del 2012 las acciones con derecho a voto del Estado Nacional eran el 63%.



Considero relevante realizar una breve introducción acerca de las consideraciones a tener en cuenta a la hora de evaluar la eficiencia del marco contractual de un país. Para ello me baso en las ideas desarrolladas por Tordo et. al (2010).

En principio, si el gobierno decide que no va a llevar a cabo las actividades de E&P de petróleo por sí solo, esto se traduce en la necesidad de diseñar políticas eficientes para la asignación de derechos de E&P al inversor.

Los regímenes legales para la asignación de derechos de E&P se clasifican en dos categorías principales: concesiones/licencias; y contratos, como *product sharing contracts/agreements (PSC/PSA)*. Los regímenes fiscales de las concesiones y los PSC poseen similitudes y diferencias.<sup>11</sup> Incluyen impuestos que se aplican a todos los otros sectores de la economía, impuestos específicos de la industria petrolera, y formas no impositivas de recolección de rentas. Usualmente se incluyen provisiones especiales para modificar el momento o magnitud de las apropiaciones de ingresos.

Los sistemas que asignan derechos se agrupan en dos categorías. Una es la de *open-doors* en el que las licencias son otorgadas como resultado de negociaciones entre el gobierno y los inversores que expresan interés. La otra es a través de rondas de licitación. Las licencias pueden ser otorgadas de dos maneras: mediante procedimientos administrativos basados en un conjunto de criterios definidos por el gobierno; o a través de subastas, siendo la licencia otorgada al mayor oferente.

Los parámetros de licitación pueden ser únicos o múltiples. Los tres más comunes son: bonos de asignatura, programas de trabajo, y royalties. El número de parámetros negociables debería estar limitado y debería reflejar claramente los objetivos que el gobierno desee perseguir a través de las asignaciones.

El diseño del sistema de asignación óptimo requiere de la definición de los objetivos que los *policy-makers* quieren lograr a través de las asignaciones. Los objetivos intentan: a) consistencia con la política gubernamental en el sector petrolero; b) favorecer la selección de los operadores más eficientes; c) bajar los costos de ejecución y administración; d) minimizar los efectos distorsivos; y e) mitigar las deficiencias de los mercados. Además, los sistemas de asignación efectivos toman en cuenta las siguientes restricciones: i) las características del área que será otorgado en licencia; ii) la estructura del mercado; iii) la propiedad y el acceso a los recursos; y iv) marcos regulatorios e institucionales. Por último, factores exógenos como el nivel de precios esperados y la competencia de otros países petroleros afectan la estrategia de asignación de un país.

Pero, la asignación de licencias es solo un tipo de herramienta política que puede ser utilizado para lograr estos objetivos. Por lo tanto, es importante asegurar la coordinación y coherencia con otras herramientas políticas, en particular con el régimen fiscal y las regulaciones de mercado.

### Comparación Argentina-Brasil

Tanto **en Argentina como en Brasil**, el acuerdo legal para asignar los derechos de E&P son concesiones que otorgan las licencias es a través de rondas de licitación. **Pero** hay dos diferencias importantes. Primero, en el caso brasileño, las rondas de licitación están reguladas por legislación y normas universales que establecen reglas claras para el diseño y manejo de las mismas. En el caso argentino no hay tal regulación ya que esta varía entre provincias y entre rondas. Esto implica que en Brasil, la institución que lleva a cabo las rondas de licitación es más resistente a presiones externas que en Argentina.

---

<sup>11</sup> Tabla comparativa en Apéndice. Sección 4.2.c.



Segundo, Brasil, toma en cuenta las características geológicas para determinar el acuerdo legal, lo que le permite asegurar un sistema de asignación más eficiente. Esto explica el uso de los *Product Sharing Contracts (PSC)* para áreas estratégicas o pré-sal. Si bien en Argentina se halló petróleo no convencional, conocido como *shale oil*, que conforma reservas estratégicas por la calidad del recurso, el sistema legal no se vio modificado.

Otra cuestión relevante es la diferencia respecto a las autoridades aplicantes. Esto está intrínsecamente relacionado con la propiedad de los recursos establecido por la legislación petrolera. En Brasil los recursos hidrocarburíferos pertenecen a la Unión (gobierno federal), mientras que en Argentina, según su ubicación, éstos pertenecen al Estado Nacional o a los Estados provinciales. La consecuencia directa es que en el **caso brasileño**, la Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles (ANP) es el único organismo a cargo de la regulación, contratación y fiscalización de las actividades económicas que involucran al sector petrolero. En cambio, en el **caso argentino**, las autoridades aplicantes son el poder ejecutivo nacional o provincial y/o la secretaría de energía nacional o provincial, según el territorio. No está claro si es el ejecutivo o la secretaría quien predomina como órgano regulador y consecuentemente, las funciones que cumple cada institución. Además, el rol en el *upstream* de la recientemente creada Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Hidrocarburos (CPCEPNIH) aún no está definido. Esta falta de claridad respecto de los roles de las diferentes autoridades aplicantes no ayuda a incrementar la inversión privada en un sector que requiere de regulaciones estables durante periodos de tiempo prolongados.

Como indica el párrafo anterior, en **Brasil**, la ANP es la única encargada de llevar a cabo las rondas de licitación, anunciar cuándo se realizará la ronda y los parámetros específicos de la misma. Asimismo, con el paso del tiempo, los criterios de evaluación y objetivos de las rondas establecidos por la ANP han evolucionado. Esto se refleja en dos hechos particulares. Primero, respecto del procedimiento diseñado para determinar las calificaciones financieras, técnicas y legales de las empresas interesadas en participar de las rondas, la ANP incorporó un criterio de acreditaciones específicas para operadores de acuerdo al grado de dificultad del área ofrecida, permitiendo la participación de diferentes tipos de empresas. Esta nueva medida implicó la nominación de áreas y la reducción del tamaño de los bloques. Segundo, la ANP fijó un valor mínimo para el bono de asignatura y programa de trabajo. Los criterios de acreditación de las empresas y los términos de licitación mínima establecidos por la ANP claramente reflejan y afectan la diversidad de los participantes de mercado y sus estrategias. Las *oil majors* y grandes consorcios tienden a hacer ofertas altas, si bien el foco está puesto en los programas de trabajo en vez de los bonos de asignatura, y de licitar por áreas continuas. Las pequeñas empresas tienden a hacer bajas ofertas y en áreas dispersas.

En **Argentina**, no se destaca una evolución de los criterios de asignación más allá de la existencia de un requerimiento mínimo para los programas de trabajo. Asimismo, si bien la legislación limita el número de bloques asignados a un ganador, esto no se basa en ninguna justificación en particular.

La política regulatoria activa y dinámica de la ANP jugó un rol importante en: apoyar la competencia; remover barreras para la participación de empresas pequeñas y medianas; promover el desarrollo de un sector petrolero nacional fuerte; y mejorar la transparencia y previsibilidad de la intervención regulatoria. Es decir que a la hora de diseñar el sistema de asignación, **Brasil, a diferencia de la Argentina**, tuvo en cuenta dos cuestiones fundamentales. Primero, las restricciones a las que se enfrentaba. Segundo los objetivos fijados por el gobierno.

La **Argentina** se destaca por un sistema de asignación que: no es demasiado consistente con los objetivos gubernamentales; no favorece la selección del operador más eficiente, de hecho no se sabe cómo se decide quién será el operador de un bloque; tiene altos costos de ejecución y administración dado que el sistema se encuentra desconfigurado y no tiene capacidades técnicas y recursos para seleccionar a los candidatos y evaluar lo que sería un programa de trabajo aceptable; no minimiza los efectos distorsivos sino que fomenta la introducción de distorsiones en las decisiones de los inversores ya que no reduce las asimetrías de información y no incentiva la transparencia; y no soluciona las deficiencias del mercado. En definitiva, no promueve el desarrollo de un sector petrolero nacional fuerte.

Pero, el marco contractual de **Brasil** también tiene sus debilidades. Por empezar, hay un alto grado de intervención estatal en el sistema de asignación de derechos para la E&P en las áreas estratégicas y pré-sal reguladas por los *PSC*. Esto se debe a las características operativas de Petrobras; el rol centralizador desempeñado por la ANP y el Consejo Nacional de Políticas Energéticas (CNPE); y el diseño de una nueva empresa estatal, Pré-sal Petróleo S.A. (PPSA). Sin embargo, dado que el descubrimiento de las áreas pré-sal es una novedad, lo mismo sucede con el marco regulatorio. Esto implica que el diseño del marco contractual puede ser modificado con el paso del tiempo y, si como sucedió en las áreas no estratégicas, este evoluciona de acuerdo a los objetivos y restricciones del gobierno, entonces es posible que logre el mismo nivel de eficiencia operativa. El grado de intervención estatal es difícil de medir en **Argentina** por la falta de reglas claras, si bien se puede identificar que la tendencia general va en aumento. Por último, el régimen fiscal de ambos países es regresivo, esto debe ser mejorado para aumentar los incentivos a invertir.

Para **concluir**, considero que el caso brasileño es la antítesis del caso argentino, y si bien reconozco que el marco contractual de Brasil aún puede ser mejorado, aun así este conduce las actividades del sector petrolero de forma coordinada, estable, flexible (en el sentido de que evoluciona en el tiempo con el cambio de las necesidades) y eficiente.

## 5. Conclusiones, Recomendaciones y Limitaciones

El shock generado por la Primera Guerra Mundial modificó el mercado mundial de combustibles y consecuentemente el mercado mundial del petróleo. Más específicamente, provocó que las actividades de E&P de petróleo en economías emergentes se volvieran económicamente atractivas. En el caso de Argentina y Brasil esto dio lugar al deseo de desarrollar un sector petrolero nacional que fuese independiente de las *oil majors*, empresas que representaban los intereses de las potencias europeas y los Estados Unidos. Sin embargo, de lo estudiado en mi trabajo es evidente que si bien los orígenes del sector petrolero en ambos países fueron similares, con el tiempo estos siguieron caminos divergentes. En particular, Brasil logró su objetivo de establecer un sector petrolero nacional fuerte mientras que en Argentina esto no se concretó. Las razones fundamentales se hallan en las diferencias de las variables institucionales y en el impacto de las mismas en el proceso de *policy-making* petrolero desde el inicio del siglo XX hasta la actualidad.

Respecto de las variables institucionales me gustaría destacar cuatro cuestiones clave. Primero, en ambos países el ejecutivo ha seguido centralizando gran parte del poder, pero sólo en Brasil se ha enfrentado a actores de veto que con el tiempo adquirieron mayor fuerza y limitaron la discrecionalidad del ejecutivo. Segundo, en Argentina el Congreso no ha evolucionado como un escenario importante para la

formulación de políticas públicas. Lo opuesto ha sucedido en Brasil ya que el Congreso tiene un alto grado de institucionalización. Tercero, la dinámica entre el ejecutivo y el legislativo muestra que en el caso argentino la excesiva discrecionalidad del ejecutivo ha provocado que el Congreso continúe siendo avasallado por el mismo. En Brasil, la construcción de mayorías poselectorales estables y con alto nivel de gobernabilidad por parte del ejecutivo ha permitido que este y el Congreso formulen conjuntamente políticas públicas. Cuarto, en Argentina no se ha cimentado una administración pública técnicamente calificada y relativamente independiente a la que delegar la implementación de acuerdos políticos intertemporales. La burocracia brasileña es la antítesis de la argentina. En síntesis, el Estado brasileño, relativo al Estado argentino, posee instituciones más eficientes para desarrollar e implementar políticas a lo largo del tiempo. Esto afectó directamente al *policy-making* petrolero.

En efecto, en el caso argentino la inestabilidad política y económica, la visión cortoplacista del ejecutivo y el legislativo, y la ausencia de capacidad administrativa generaron importantes vaivenes respecto de la legislación petrolera y el marco contractual petrolero, impidiendo la construcción de un esqueleto institucional propicio y consistente con la orientación de la política petrolera en curso, lo que tuvo un impacto negativo en el sector. En Brasil sucedió exactamente lo opuesto. Aunque el caso brasileño no fue completamente inmune a inestabilidades políticas y económicas que le quitaron dinamismo al sector, en general el proceso de *policy-making* petrolero reveló continuidad como resultado del consenso logrado entre los actores institucionales junto con una capacidad de innovación llevada a cabo de forma coherente y coordinada. Esto permitió precisar e instrumentar una política petrolera de estado que fue llevada a cabo mediante una legislación y marco contractual petrolero estable y eficiente.

Dados los resultados de mi investigación, me gustaría realizar una recomendación para mejorar las características de las políticas petroleras argentinas. Primero, es necesario resaltar que el problema de fondo en Argentina se encuentra en las características del ejecutivo, el Congreso, y la burocracia. Mi proposición no está relacionada con formas para mejorar estas cuestiones, pero considero que es igualmente valiosa en el sentido de que propone una forma potencial de adaptarse a este contexto y mejorar las características de las políticas del sector petrolero. Más específicamente, si bien desde el 2003, con el inicio del gobierno kirchnerista, hubo un progresivo aumento de la intervención estatal en el sector petrolero, el evento más significativo tuvo lugar en mayo del 2012 con la aprobación de la ley 26.741, “Yacimientos Petrolíferos Fiscales” que declaraba de interés público nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos; creaba el Consejo Federal de Hidrocarburos; y declaraba de utilidad pública y sujeto a expropiación el 51% del patrimonio de YPF S.A. y Repsol YPF Gas S.A.. En este contexto, el decreto 1277 que creaba el Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas y la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas (CPCEPNIH) complementaba a la ley de expropiación de YPF. Si bien para muchos esta nueva legislación fue otra demostración de la carencia de reglas claras de juego en Argentina, considero que esta legislación puede ser productiva para mejorar el desarrollo del sector petrolero sólo si se cumplen ciertas condiciones.

Antes, me gustaría aclarar que el Estado Nacional no parece tener la intención de implementar un modelo de monopolio estatal pleno sino que busca atraer inversiones privadas para YPF S.A., que luego de la expropiación se convirtió en una empresa mixta, y para todo el sector petrolero. Esto puede explicarse en base a dos razones. Primero, la designación de Miguel Galuccio como director general de YPF hace referencia a la YPF S.A. de los años noventa dirigida por José Estenssoro, avalada en el

“Informe Mosconi”.<sup>12</sup> Además, desde que Galuccio asumió el cargo, se ha intentado capturar capital privado a través del endeudamiento de la empresa y la búsqueda de nuevos socios. Segundo, el Estado Nacional posee un significativo déficit fiscal y sufre problemas para financiarse, por lo que no posee el dinero necesario para hacer de YPF una empresa estatal.

Ahora bien, el mercado de capitales no ve con buenos ojos la expropiación de YPF y mucho menos el incumplimiento del proceso de expropiación establecido por la Constitución y la ley de expropiaciones 21.499.<sup>13</sup> Asimismo, la creación de la CPCEPNIH no clarifica el rol de las distintas autoridades en el sector petrolero. Pero, es en el desarrollo futuro de esta Comisión en la que quizá pueda hallarse la posibilidad de que el sector petrolero argentino pueda acercarse al modelo que ha sido tan exitoso en Brasil. Si esta Comisión pudiese convertirse en una burocracia aislada como reducto de eficiencia para el sector petrolero, se podría “obviar” la incapacidad de la burocracia petrolera argentina. Es más, si este nuevo órgano pudiese llevar a cabo una política regulatoria activa y dinámica en el sentido de: promover la competencia, remover barreras para la participación de empresas pequeñas y medianas; y mejorar la transparencia y previsibilidad de la intervención regulatoria, en otras palabras, intentar imitar el funcionamiento y eficiencia de la ANP (agencia reguladora del sector petrolero brasileño) tal vez pudiese generarse, con el tiempo, el nivel de estabilidad requerido para que aumentasen las inversiones privadas en YPF y en el sector. En este sentido, la existencia de YPF S.A. como empresa mixta, y una Comisión cuyo rol sea idéntico al de la ANP no nos dejarían demasiado lejos de las características del sector petrolero brasileño. Por supuesto que en el caso en que esto pudiese ser implementado el gobierno no se enfrentaría a una solución inmediata que pudiese revertir la tendencia a la baja del nivel de exploración y producción petrolero, sino más bien a una solución de mediano y largo plazo. Es más, el desarrollo de la ANP tal como lo es ahora tomó alrededor de dos décadas. Por otro lado, ésta aún posee cualidades que debe mejorar, por ejemplo, el marco regulatorio impuesto para las áreas estratégicas, o el régimen fiscal altamente regresivo que gobierna a las concesiones y los PSC. Probablemente estos problemas, junto con el mejoramiento de la capacidad técnica y tecnológica de YPF y el sector en general, sean varias de las cuestiones a las que la argentina deba enfrentarse. De todas formas, considero que es improbable que la nueva Comisión pueda imitar a la ANP dado que las instituciones argentinas de orden superior llevan a prácticas ineficientes y disfuncionales (en términos de lograr políticas más estables, adaptables y coordinadas) como las que describí al inicio de esta sección.

La debilidad del marco de estudio propuesto recae en el hecho de que la mayor parte de las variables no pueden ser medidas de forma exacta, más bien se utilizan indicadores que toman a determinados parámetros como referencia. Como la elección de estos parámetros no responde a una regla, sino más bien a intuiciones, esto puede afectar en mayor o menor medida las conclusiones a las que se arriba.

Respecto de las posibles extensiones de este análisis, tal vez sería interesante incluir un país que no se encuentre en la misma región, o que tenga un sistema de gobierno parlamentario, pero que comparta características similares, como por ejemplo, una industria petrolera que se desarrolló a principios (o unos pocos años antes) del siglo XX, una empresa petrolera nacional de gran envergadura, que las rentas petroleras no sean una de las principales fuentes de ingreso del país, entre otras cosas, para evaluar el posible impacto de las coyunturas regionales y del sistema de gobierno.

---

<sup>12</sup> Informe redactado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas Argentino.

<http://www.mecon.gov.ar/informe-mosconi/>

<sup>13</sup> <http://www.lanacion.com.ar/1465636-apoderarse-sin-previo-pago>



## Referencias

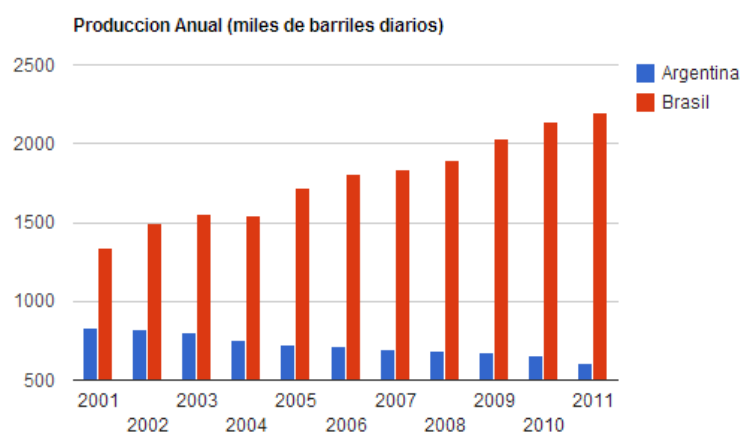
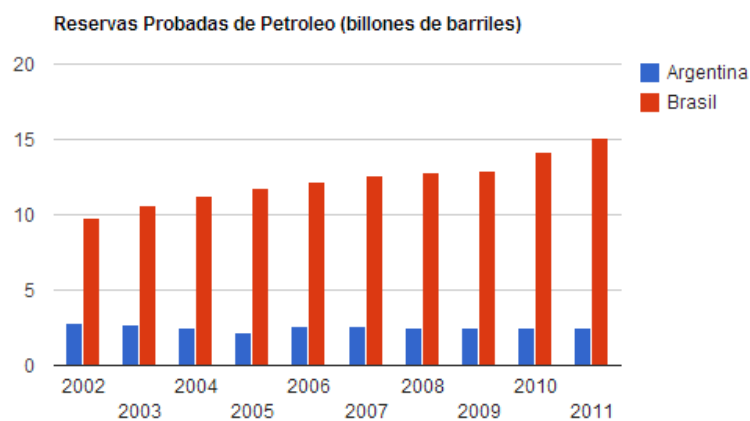
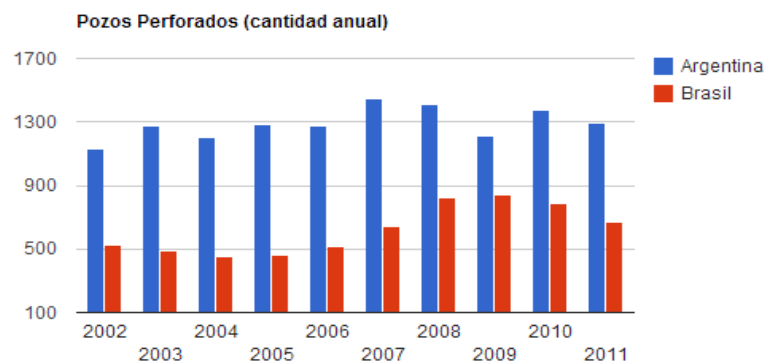
- Acuña, C. (1993). “Argentina. Hacia un nuevo modelo”. Nueva Sociedad, 11, 24.
- Acuña, C. (2001). “Problemas político-institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy”, Reforma y democracia. Revista del CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD-, Caracas, Venezuela.
- Acuña, C. (2011). “Un Marco analítico para explicar la lógica político-institucional de la Argentina”. Instituciones y actores de la política argentina. Fundación OSDE
- Alston, L. J, et. al. (2010). “En el camino hacia un buen gobierno: recuperación de impactos económicos y políticos en Brasil”. El Juego Político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?”. BID.
- Balance Energético Nacional (2011). EPA, Ministerio de Minas y Energía, Gobierno Federal de Brasil.
- Bambaci, J., Spiller, P., & Tommasi M. (2001). “Bureaucracy and public policy in Argentina”. Manuscript. Buenos Aires: Center of Studies for Institutional Development (CEDI), Fundación Gobierno y Sociedad.
- Boris, F. (1999). “A Concise History of Brazil”. Cambridge University Press
- Burns, B. E. (1993). “A History of Brazil”. Columbia University Press
- Devoto, F., & Boris, F. (2008). “Argentina-Brasil, 1850-2000: un ensayo de historia comparada”. Editorial Sudamericana.
- Dias, J. L.; Quaglino M. A. (1993) “A questão do petróleo no Brasil: uma história da PETROBRAS”. CPDOC: PETROBRAS.
- Gadano, N. (2006). “Historia del Petróleo en la Argentina. 1907-1955: Desde los inicios hasta la caída de Perón”. Ensayo Edhasa.
- Gadano N. (2010) “Urgency and Betrayal” in The Natural Resources Trap. Private Investment without Public Commitment edited by W.Hogan and F.Sturzenegger. MIT Press.
- Gadano, Nicolás. (2011). “Instituciones, actores y política energética en la Argentina”. Instituciones y actores de la política argentina. Fundación OSDE
- Fishman, A. (2008). “Petroleum in Brazil: Petrobras, Petro-Sal, Legislative Changes & the Role of Foreign Investment”. George Washington University.
- Holburn, G. L., Spiller, P. T. (2002). “Institutional or structural: lessons from international electricity sector reforms”. The Economics of Contracts: Theories and Applications, Cambridge University.
- Jones, M., Samuels, D. (2005). “The future of federalism in Mexico: lessons from Argentina and Brazil”. Prepared for “Democratic Institutions in Latin America: Implications for Mexico’s Evolving Democracy”, University of California, San Diego, La Jolla, CA.
- La Razón. (2012). “Brasil intensifica esfuerzos para desarrollar industria petrolera nacional”.
- Levine, R. M. (1999). “The History of Brazil”. Greenwood Press
- Levy, B., P. T. Spiller (1993). “Regulation, Institutions, And Commitment In Telecommunications -A Comparative Analysis Of 5 Country Studies.” World Bank Economic Review
- Levy, B., P. T. Spiller (1994). “The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation”. Journal of Law, Economics and Organization, 10(2): 201-246

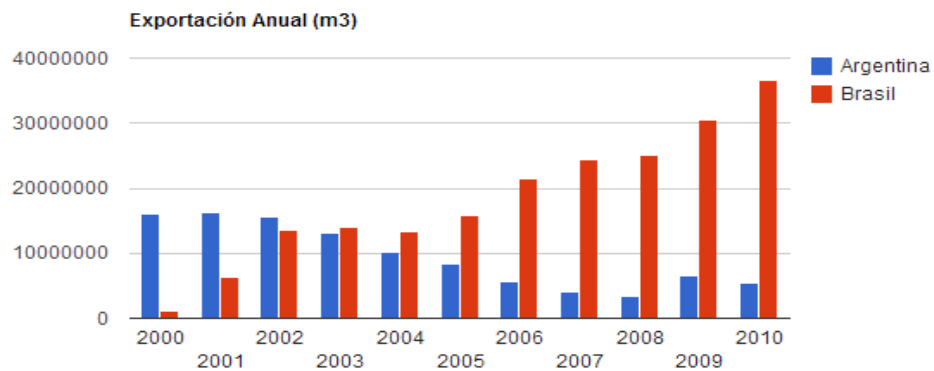
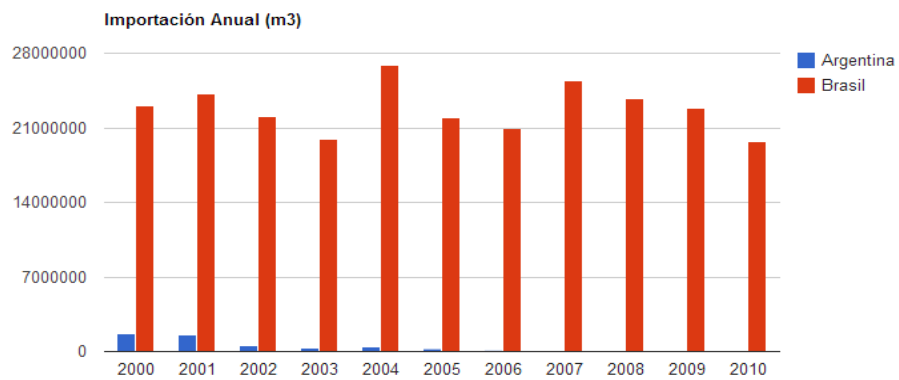
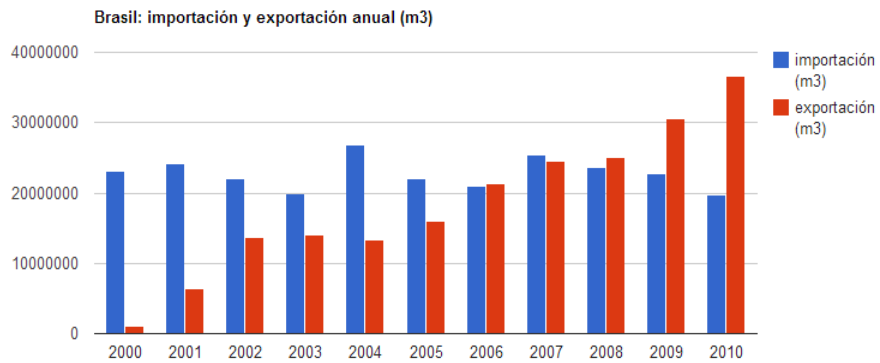
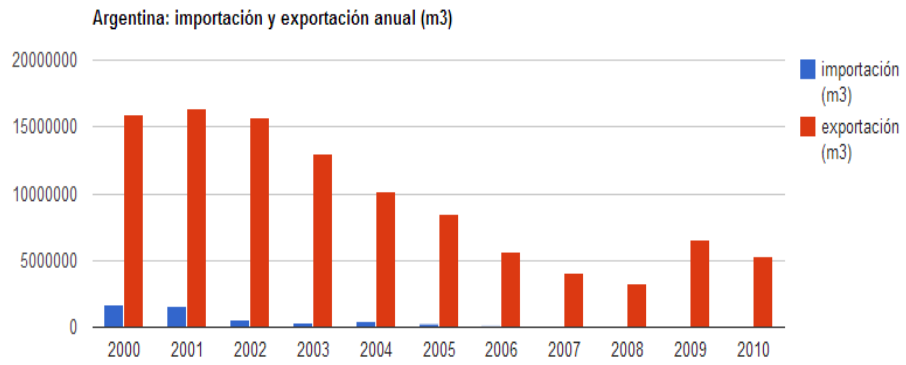
- Lora, E. (2007). "The State of the State Reform in Latin America". Stanford University Press
- Monaldi, F. (2010). "Decentralizing Power in Latin America: The Role of Governors in National Policymaking". C. Scarsatini, E. Stein and M. Tommasi, *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, 177-216.
- Murillo, M. V., Oliveros, V., Vaishnav, M. (2010). "*Electoral Revolution or Democratic Alternation?*". *Latin American Research Review*, 45(3), 87-114.
- Nachman, R. G. (1977). "Positivism and Revolution in Brazil's First Republic: The 1904 Revolt". *Academy of American Franciscan History*.
- Novaro, M. (2006). "Historia de la Argentina Contemporánea. De Perón a Kirchner". Ensaño Edhasa.
- Palermo, V. (2003). "Política Brasileña Contemporánea. De Collor a Lula en años de Transformación". Instituto Di Tella, Siglo Veintiuno de Argentina Editores.
- Alcanántara Sáez, M., Tagina, M. L. (2011). "América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009-2010)". Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Saiegh, S., Tommasi, M., & Olson, M. (1998). "La nueva economía política: racionalidad e instituciones". Buenos Aires: Eudeba.
- Salas, H. (2007). "Centenario del Petróleo Argentino 1907-2007. Tomo I y II". Instituto Argentino del Petróleo y del Gas.
- Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E., & Tommasi, M. (2011). "El juego político en América Latina: Cómo se deciden las políticas públicas?". BID.
- Shapiro, H. (1991). "Determinants of firm entry into the Brazilian automobile manufacturing industry, 1956-1968". *Business History Review*, 65(4), 876-947.
- Sikkink, K. (1991). "Ideas and Institutions: Developmentalism in Argentina and Brazil". Cornell University Press.
- Spiller, P.T. (2012). "Transaction cost regulation". *J. Econ. Behav. Organ.*
- Spiller, P. T., Cardilli, C. G. (1997). "The frontier of telecommunications deregulation: Small countries leading the pack". *The Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 127-138
- Spiller, P. T., Tommasi, M. (2007). "The institutional Foundations of Public Policy in Argentina". New York: Cambridge University Press.
- Spiller, P. T., Tommasi, M. (2004). "The Institutions of Regulation: An Application to Public Utilities". University of California and NEBER.
- Solberg, C. (1979). "Oil and Nationalism in Argentina". Stanford: Stanford University Press.
- Tordo, S., Johnston, D., & Johnston, D. (2010). "Petroleum Exploration and Production Rights: Allocation Strategies and Design Issues" (Vol. 179). World Bank Publications
- Tordo, S., Tracy, B. S., & Arfaa, N. (2011). "National oil companies and value creation". World Bank.
- Torre, J. C. (2005). "Argentina en Perspectiva. Reflexiones sobre nuestro país en democracia". Instituto Torcuato Di Tella, La Crujía ediciones.
- Veigel, K. F. (2009). *Dictatorship, Democracy, and Globalization: Argentina and the Cost of Paralysis, 1973-2001*. Penn State Press.
- Wirth, J. D. (1970). "The politics of Brazilian development 1930-1954". Stanford, Calif: Stanford University Press.
- Yeatts, G. M. (1997). "Subsurface Wealth: The Struggle for Privatization in Argentina". Foundation for Economic Education.



## Apéndice

### 1. Gráfico y Análisis Comparativo de los Resultados Petroleros entre Argentina y Brasil





Fuente: Autor  
 Datos: IAPG, ANP

Respecto de los resultados, vale la pena destacar que para el periodo comprendido entre el 2002-2011 analizaré: el nivel de exploración, producción, y exportación e importación.

Acerca del nivel de exploración, este puede ser medido usando dos parámetros. El primer parámetro es la cantidad de pozos perforados. Ambos países muestran una dirección creciente, sin embargo, para el periodo analizado, la variación porcentual para Brasil, 27%, es mayor que para la Argentina, 15%. El segundo parámetro consiste en las reservas probadas de petróleo (billones de barriles). La trayectoria es creciente para Brasil, mientras que lo opuesto sucede para la Argentina. La variación porcentual para Brasil corresponde a un aumento del 54% mientras que para la Argentina corresponde a una disminución del 11%.

La producción anual, en miles de barriles diarios, es mayor para Brasil en todo el periodo comprendido. Es más, la producción brasileña muestra una tendencia creciente, mientras que la argentina posee una tendencia decreciente para el mismo periodo de tiempo. La variación porcentual de la producción para Brasil corresponde a un aumento del 46% mientras que para la Argentina corresponde a una disminución del 26%.

El nivel de importación y exportación será medido para ambos países para el periodo entre el 2000-2010 en metros cúbicos anuales. En el caso de la Argentina, según los datos del IAPG, ésta es una exportadora neta de petróleo. La variación porcentual de las importaciones es decreciente en un 100%. En el caso de las exportaciones, la disposición es la misma, siendo la variación porcentual del 66%. En cambio, Brasil es un importador neto de petróleo. El nivel de importación no tiene una dirección clara. Alcanzó su pico en el 2004, y su mínimo en el 2010. La variación porcentual para todo el periodo decreció en un 11%. En cambio, las exportaciones siguen una tendencia creciente durante toda la extensión de tiempo evaluado. La variación porcentual es del 69%.

La comparación para el nivel de importación entre Argentina y Brasil señala que el nivel de importaciones para el caso argentino es decreciente, mientras que en el caso brasileño es inestable. El nivel de exportación para el caso argentino también es decreciente, mientras que para el caso brasileño es creciente.

### **3. Policy-Making Petrolero**

#### **3.2. Shocks Exógenos y Dinámica Ejecutivo- Legislativo Petrolera**

##### **3.2.a. Shocks Exógenos y Dinámica Ejecutivo-Legislativo Petrolera: Argentina**

Respecto de la dinámica ejecutivo- legislativo relacionado a la cuestión petrolera, considero que vale la pena recordar que para el caso argentino, la cuestión petrolera comenzó en 1910 mientras que en Brasil, ésta tuvo inicio en la década del treinta.

Entre el periodo que rige de 1910-1985, la Argentina sufrió de una gran inestabilidad política como consecuencia de los intermitentes golpes de estado militares. Esto no solo restringió la dinámica entre el ejecutivo y el Congreso a un número limitado de gobiernos, sino que fortaleció una tendencia de *stop-and-go* respecto a las políticas petroleras. Pero, resalto que los gobiernos castrenses de 1967-1973 y 1976-1983 se convirtieron en actores importantes que más que frenar, impulsaron el desarrollo del sector. Este ímpetu continuó durante los gobiernos democráticos que tuvieron inicio en 1983, con una leve reversión desde el 2003.

Cuando en 1916, Hipólito Yrigoyen, representante de la Unión Cívica Radical (UCR), asumió la presidencia, la economía argentina sufría el severo impacto de la Primera Guerra Mundial, encontrándose el abastecimiento de energía en crisis. Por esta razón, y para aumentar la producción petrolera local, el presidente envió al Congreso un paquete de iniciativas económicas de emergencia para ampliar el financiamiento de la explotación petrolera de Comodoro Rivadavia. La oposición conservadora desconfiaba del destino que el ejecutivo planeaba otorgar a dicho fondo. Finalmente la Cámara de Diputados aprobó estos proyectos que no fueron tratados en el Senado.

Paralelamente, el Ejecutivo propuso otros dos proyectos de ley. El primero modificaba el Código de Minería existente. Éste proponía la federalización de los yacimientos petroleros y gasíferos, derogando el artículo que prohibía la explotación estatal. Para esto expropiaba todas las concesiones otorgadas antes de la sanción de la ley, y establecía un monopolio estatal. El otro proyecto de ley creaba la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) para explotar las reservas en manos del Estado Nacional. Estas propuestas fueron resistidas por las provincias que defendían su dominio sobre los yacimientos. En el Congreso, los diputados conservadores eran la principal oposición. La prolongación de los debates impidió la aprobación de los proyectos de ley.

Empero, para 1922 los problemas en la explotación del petróleo estatal habían provocado una crisis política que convulsionaba al gobierno y había tomado estado público. En respuesta, en junio de ese mismo año, Yrigoyen creó por decreto a YPF. En el Congreso la oposición reaccionó retrasando la aprobación del presupuesto para la empresa. Así, en octubre, ya bajo el gobierno de Alvear, cunado Mosconi asumió el cargo de la Dirección General de YPF, se enfrentó a un déficit anual de gran magnitud.

Bajo la administración de Alvear, el proyecto de ley petrolera proponía la federalización de todos los depósitos mineros del país, autorizando su explotación estatal extensiva a todas las provincias. Pero se preveía que el Estado Nacional y las provincias compartiesen los beneficios derivados de la explotación. Además, no proponía el establecimiento de un monopolio estatal ya que impulsaba la constitución de empresas mixtas compuestas por capitales privados nacionales.

Sin embargo, la reforma del Código de Minería nunca pudo salir de la comisión parlamentaria respectiva. El Congreso vivía una febril actividad medida en la intensidad y duración de los prolongados debates, pero era incapaz de conducir los discursos y argumentaciones hacia la aprobación de leyes concretas. La oposición estaba compuesta de personalistas (radicales yirigoyenistas), conservadores y socialistas.

Tanto en la primera presidencia de Yrigoyen como en la presidencia de Alvear, ninguno de los proyectos petroleros fue aprobado. Esto respondió a la parálisis legislativa característica de estos gobiernos, basada en dos razones. Primero, la falta de acuerdo acerca del grado de participación que debían tener las provincias y las empresas privadas en las actividades del sector petrolero. Segundo, en el caso de Yrigoyen, los legisladores sospechaban de las intenciones del mismo. La iniciativa de arranque, personificada por YPF, fue inmediatamente frenada por el Congreso.

Hacia el final del gobierno de Alvear, el eje de la campaña presidencial yirigoyenista era la nacionalización petrolera, que significaba la federalización y el monopolio estatal de la exploración y explotación. En 1927, durante la segunda administración de Yrigoyen, la ley de nacionalización tratada en el Congreso obtuvo el apoyo de los radicales personalistas, conservadores y socialistas, por lo que fue aprobada.

El radicalismo personalista intentó utilizar la mayoría obtenida para aprobar un nuevo proyecto de ley que consistía en la expropiación de los activos petroleros privados. Sin embargo, algunos diputados opositores percibían que el radicalismo no tenía un programa de expropiación claro, por lo que plantearon su oposición al proyecto. Asimismo, en 1929, el Senado comenzó a sesionar con retraso, atrapado en las discusiones en torno a los pliegos de las provincias que habían sido intervenidas por el radicalismo. En este contexto, es claro que las acciones unilaterales del Ejecutivo basadas en sus capacidades no legislativas, cuyo propósito era imponerse por sobre todos los niveles y ramas del gobierno, hizo que los avances en el tratamiento de la legislación petrolera fueron prácticamente nulos.

Por otro lado, el crack de la Bolsa de Nueva York dio lugar al inicio de la Gran Depresión en Estados Unidos y Europa. Esto produjo una caída de los precios de los productos agropecuarios, síntoma que se hizo sentir en el déficit de la balanza de pagos. La caída de los precios de los productos agrícolas de 1929 sumada a la que se venía experimentando desde 1928 provocó que el volumen de las exportaciones no disminuyera, pero su valor fuera cada vez menor. Asimismo, la crisis generó desocupación tanto en la ciudad como en el campo, y la situación obrera se agravó con una inflación que depreciaba los salarios. Esto le dio al general Uriburu el apoyo necesario de las oligarquías agropecuarias, de la clase media, y de los sectores populares para dar el golpe de estado de 1930. Respecto de la cuestión petrolera, Uriburu enterró todos los proyectos petrolero yirigoyenistas, anulando el progreso alcanzado hasta ese momento.

Bajo la presidencia de Justo se normalizó la actividad parlamentaria que había quedado suspendida durante el gobierno provisional de Uriburu. Los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo fueron dos. Uno de ellos era la ley orgánica de YPF, el otro era la legislación general del petróleo que establecía el dominio alternativo de la Nación y las provincias sobre los yacimientos, según la ubicación de los mismos, y permitía la explotación estatal o mixta. Respecto de la ley orgánica de YPF, ésta fue rápidamente aprobada por el Congreso a fines de 1932. Mientras tanto, la legislación general del petróleo no fue aprobada hasta 1935 debido a la lentitud de la Cámara de Diputados que se veía influenciada por las empresas privadas interesadas en boicotear la nueva legislación. Pero, una vez que la ley fue sancionada, un decreto presidencial reservó para YPF todo el territorio bajo jurisdicción federal, bloqueando el ingreso de empresas



privadas. Otras provincias con recursos petroleros replicaron el comportamiento de la Nación para luego negociar con YPF convenios de E&P. Entonces, aunque la legislación no era claramente estatista, en los hechos existía una tendencia al monopolio estatal de la explotación petrolera y al control federal de los yacimientos. (Gadano, 2011). El *go* iniciado por este gobierno no fue sostenido durante el gobierno democrático que le siguió, y fue abruptamente suspendido con el golpe de estado de 1943.

Perón, durante su primera presidencia, se enfrentó a una YPF que luego de la posguerra necesitaba en forma urgente fondos extraordinarios para adquirir materiales y equipos para poder reducir las importaciones de petróleo. Consecuentemente, en 1947, el presidente ratificó la contratación de Drilexco por parte de YPF. Pero, en 1950 cedió a la presión del Director de YPF, Canessa, líder de la contraofensiva nacionalista, y rescindió el contrato.

Por otro lado, en el Congreso, el peronismo poseía mayoría absoluta en las dos cámaras. Esto le permitió sancionar la nueva Constitución de 1949. En ella, la tendencia de nacionalización y estatización iniciada por Justo llegaron a su punto culmine ya que el artículo 40 establecía la propiedad inalienable del Estado Nacional sobre los yacimientos de hidrocarburos, con la correspondiente participación de su producto a las provincias. En los hechos, el monopolio estatal nunca llegó a completarse por la imposibilidad de alcanzar el autoabastecimiento petrolero y la dependencia de suministro de petróleo crudo importado. Por esta razón, y en concordancia con el modelo desarrollista basado en la sustitución de importaciones implementado en la región y también por el segundo gobierno peronista, en 1953 se lanzó el segundo Plan Quinquenal. Éste preveía un aumento significativo de las actividades de YPF y de empresas privadas, locales y extranjeras, por lo que Perón avanzó nuevamente contratos con importantes *trusts* norteamericanos. Pero, estos contratos se enfrentaron a un *stop* con el golpe de estado de 1955 que puso fin al gobierno peronista.

Fronzizi, durante las presidencias de Perón se opuso a la contratación de empresas privadas, particularmente a los *trusts* petroleros, convirtiéndose en uno de los abanderados del nacionalismo. En su administración, iniciada en 1958, ante la derogación de las disposiciones constitucionales del artículo 40 de 1949, el presidente *“impulsó la sanción de una nueva ley petrolera [ley 14.773] que ratificó la “inalienabilidad e imprescritibilidad” de los recursos del subsuelo, manteniendo el dominio nacional de los mismos (aunque participando a las provincias en la renta), y estableciendo la explotación estatal...”* (Gadano, 2011)

Pero, el proyecto desarrollista implementado por Frondizi consistió en encarar la industrialización desde una constatación: el proceso de sustitución de importaciones había llegado a un estancamiento. La argentina alcanzaría el autoabastecimiento petrolero a cambio de grandes concesiones al capital privado, nacional como extranjero, que aparecía ahora como un medio legítimo para impulsar el desarrollo. Sin el apoyo del Congreso, el presidente decretó la ley de Inversiones Extranjeras y la ley de Promoción Industrial, que permitía la contratación de capital privado nacional y extranjero. Así comenzó otro periodo de *go*. (Salas, 2007)

La coyuntura internacional enfrentó al presidente con la dependencia de las exportaciones agrarias que no lograron responder con la rapidez necesaria, causando crisis económicas. Estas dieron lugar a la implementación de políticas económicas ortodoxas, lo que provocó importantes huelgas sindicalistas. Por otro lado, el pacto de Frondizi con Perón, necesario para ganar las elecciones, le valió la desconfianza de las Fuerzas Armadas. El intento del presidente de levantar la proscripción del peronismo

fue el detonante del golpe militar que en 1962 acabó con su gobierno y apoyó la presidencia de Illia.

Durante el gobierno de Illia se anularon los contratos petroleros celebrados por la administración anterior y las áreas volvieron a ser explotadas por YPF. Esto produjo un estancamiento de la producción, el incremento de las importaciones y el pago de importantes indemnizaciones. Una vez más se obstaculizaron los avances logrados. Además, el gobierno de Illia sufrió de una debilidad permanente por su escasa legitimidad de origen; su indefinición sobre la política a adoptar respecto a Perón; y la falta de apoyo del movimiento sindicalista y las organizaciones corporativas por el creciente déficit de estado e intervención estatal. Esto le valió la imagen de incompetente, lo que llevó a que fuera derrocado por las Fuerzas Armadas que ungieron presidente de facto a Onganía.

Utilizando todos los canales intervencionistas del Estado, la Revolución Libertadora se proponía modernizar la estructura económica argentina. En este contexto, en 1967, se aprobó la Ley de Hidrocarburos (17.319), vigente hasta la actualidad, que si bien reiteraba que los yacimientos situados en el país y en su plataforma continental pertenecían al Estado Nacional, la nueva ley establecía que las actividades de E&P, transporte y comercialización de hidrocarburos podían estar a cargo de YPF, y empresas privadas o mixtas. Esto dio lugar a dos hechos relevantes. Primero, el surgimiento de un grupo creciente de empresas petroleras privadas locales trabajando mediante contratos para la empresa estatal. Segundo, la renegociación de contratos anulados por Illia con empresas privadas extranjeras y nacionales. Además, en 1969, YPF adquirió la primera plataforma de perforación semi sumergible, dando comienzo a la exploración en la plataforma continental. Uno de los periodos culmines de perforación marina ocurrieron en 1970 y 1971. Es evidente que bajo esta administración hubo un importante impulso del sector petrolero.

Pero, la sucesión de crisis y recesiones se tradujeron en un explosivo movimiento social, por lo que en 1970 Onganía fue desplazado del poder. Sus sucesores llamaron a elecciones presidenciales, comenzando una nueva etapa de *stop*.

En 1973, la tercera presidencia de Perón planteó una política que apuntaba al desarrollo de un capitalismo nacional autónomo para lo cual preveía una importante intervención estatal en la economía. Esto llevó a la excesiva intervención política y sindical en las decisiones estratégicas de YPF, lo que no favoreció sus posibilidades de crecimiento. El primer shock petrolero tampoco favoreció al sector. En forma paralela, la inestabilidad política y económica de esos años dio lugar al golpe militar de 1976.

Durante la dictadura militar se aprobó la Ley de Contratos de Riesgo, por lo que se licitaron varias áreas de petróleo a empresas privadas y extranjeras. Esto representó la iniciativa legalista de avanzar con la cuestión petrolera, y considero que contribuyó al desarrollo del sector. Pero, en los hechos, como explica Gadano (2011), *“el fracaso del programa antiinflacionario del gobierno sometió a la empresa a un proceso de descapitalización y endeudamiento en moneda extranjera que, con la fuerte devaluación real de la moneda local, provocó un estado de asfixia financiera en la empresa estatal por varios años.”*

Con la vuelta a la democracia en 1983, Alfonsín, representante de la UCR, fue elegido presidente. Esto mostró una novedad: la ruptura de la “ley de hierro” que establecía que en elecciones limpias el peronismo era mayoría. A pesar de esto, el oficialismo no contó con mayoría propia en el Congreso. Para incrementar la producción petrolera, se decretó, en 1985, el Plan Houston. Éste ofrecía bloques en tierra y mar en todo el territorio nacional para la exploración y explotación por parte de las empresas privadas. Constituía un contrato con YPF por el cual el sector privado

adquiría el derecho de explotar a su riesgo bloques en todo el país, pudiéndose asociar con la empresa estatal. El plan intentó mantener la fuerza que se le había dado al sector petrolero en el gobierno anterior, pero las medidas tuvieron efecto en el mediano y largo plazo.

Hacia finales de 1989, el éxito temporal de la política económica durante el primer año y medio del Plan Austral había desaparecido, culminando en la reaparición e intensificación de la crisis económica caracterizada por la hiperinflación y violentas explosiones sociales. En este contexto, Alfonsín decidió adelantar las elecciones presidenciales de 1989, en las que triunfó la fórmula Menem-Duhalde.

Menem ejerció su mandato hasta 1999, siendo el primer presidente reelegido de la historia argentina. En un país signado por la inestabilidad, diez años ininterrumpidos de gobierno es un suceso relevante. Asimismo, fue un presidente poderoso que contó durante buena parte de sus dos gestiones con mayorías parlamentarias que respaldaron sus políticas de reforma.

El modelo económico de acumulación era uno ortodoxo, que seguía los lineamientos del Consenso de Washington, por lo que se alió con los grandes empresarios nacionales y extranjeros, y bancos y organismos financieros, que además de acreedores, eran la llave al financiamiento externo. Así, en 1992, se anunció el Plan de Convertibilidad. Éste, desreguló el mercado y promovió la privatización de empresas estatales.

En este entorno, en 1991 se sancionó un decreto que convirtió a YPF Sociedad del Estado en YPF S.A. En 1992 se sancionó la ley 24.145 de “Federalización de los Hidrocarburos, Transformación Empresaria y Privatización del Capital de YPF S.A.” que fijó en un mínimo de 20% la participación accionaria del Estado Nacional, cuyas acciones tenían derechos especiales de veto. Esta nueva ley le dio gran ímpetu al sector. La evolución de la producción y las reservas de petróleo crecieron significativamente, alcanzando un máximo en 1998, que luego seguiría una tendencia descendiente hasta el presente. En 1999, Repsol S.A., empresa española, adquirió la totalidad del paquete accionario de YPF S.A.

Las crisis financieras y cambiarias que habían comenzado a ocurrir en la región desde mediados de la década del noventa tuvieron lugar en Argentina en diciembre del 2001. Esta crisis terminó con el gobierno de De la Rúa, por lo que en enero del 2002, Duhalde asumió la presidencia para completar el mandato del renunciante. Fue bajo esta administración que se puso fin a la ley de convertibilidad lo que provocó cambios en los precios sectoriales y afectó los ingresos de las empresas. Además, el control de cambio obligó a las empresas a liquidar internamente y convertir a pesos todas las divisas provenientes de sus exportaciones. Todo esto causó que las empresas tomaran actitudes defensivas, por lo que la inversión se desplomó. Esto coincidió con un alza de los precios internacionales del petróleo. Frente al shock de la devaluación y el aumento de los precios internacionales, se intentó amortiguar el impacto local utilizando retenciones a las exportaciones para recaudar fondos para el fisco y otros instrumentos de control de precios. (Gadano, 2011)

En las elecciones presidenciales del 2003, Néstor Kirchner, representante del partido Frente para la Victoria, fue electo presidente. Éste, se propuso incorporar a su empresa política a sectores de la izquierda peronista y no peronista marginales a las estructuras del Partido Justicialista. Esto le permitió que su partido contara con mayorías legislativas en las dos cámaras desde el 2005 hasta el 2009. En las elecciones presidenciales del 2007, Cristina Fernández de Kirchner fue electa presidente. Por su parte, Néstor Kirchner, desde que dejó el cargo, hasta su fallecimiento en el 2010, continuó jugando un papel protagónico en la toma de decisiones del gobierno de su esposa, si bien no ocupaba formalmente un cargo en el Poder Ejecutivo. En este sentido

el gobierno electo en el 2007 puede interpretarse como un segundo mandato del matrimonio Kirchner antes que como un gobierno nuevo. (Alcántara Sáez & Tagina, 2011). Siguiendo esta lógica, el segundo mandato de Fernández de Kirchner puede considerarse como un tercer mandato del matrimonio. Esto es evidente en términos de la continuidad de la política.

Desde el inicio de su gestión, Kirchner se presentó a la sociedad argentina como liderando un gobierno que representaba un punto histórico de ruptura respecto a las gestiones anteriores, en particular en relación a las “políticas de los noventa”. Gadano (2011) postula que *“sin embargo, ni esta impronta de ruptura de la gestión kirchnerista con las políticas de las presidencias anteriores (en términos generales, y en particular en lo que hace a la política para el sector de la energía), ni el desempeño negativo de los principales indicadores productivos en el sector energético, gatillaron iniciativas dirigidas a modificar estructuralmente el marco regulatorio de este sector. Entre el 2003-2012, todo se hizo en el marco de la vigencia de las principales leyes e instituciones sectoriales prácticamente intactas. Esto no se debe a falta de mayorías legislativas que pudiesen impedir la aprobación de nuevas leyes energéticas, simplemente no se elaboró ni se impulsó proyectos para cambiar las leyes centrales que rigen la actividad en la industria de la energía.”*

*Si uno tuviera que definir la política energética durante los años del kirchnerismo, encuentra el siguiente patrón: las decisiones parecen haberse tomado en forma reactiva ante el surgimiento puntual de dificultades en el funcionamiento sectorial, con el objetivo de asegurar el abastecimiento y evitar (o al menos postergar) incrementos en los precios de los combustibles, sosteniendo con un horizonte de corto plazo el flujo de energía barata para los consumidores”.*

Es posible detectar un aumento progresivo de la intervención estatal en el sector energético en general, y en el sector petrolero en particular. Las medidas que más se destacan son: la creación de ENARSA en el 2004; el aumento progresivo de las retenciones a la exportación de hidrocarburos; la ley de expropiación de YPF; y para complementar la ley anterior, se decretó el Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas. Por el contrario, en el 2006, la sanción de la “Ley Corta de Hidrocarburos” que consolidó el dominio provincial sobre el subsuelo establecido por la Constitución, no cumplió con el “modelo” más intervencionista ya que completó el proceso iniciado por Menem en 1992.

Como explica Gadano (2011), *“en última instancia, la orientación del gobierno respecto al rol del Estado y del sector privado en la industria energética ha mostrado vaivenes en los últimos años. La estrategia inicial de impulsar el ingreso de “capitales nacionales”, cuyo ejemplo principal fue el arribo de la familia Eskenazi a YPF, parece haber mudado hacia una tendencia a la estatización. Esta falta de claridad en cuanto a roles no ayuda a movilizar positivamente a las inversiones privadas, en un sector que requiere regulaciones medianamente estables durante períodos prolongados de tiempo.”*



### 3.2.b. *Shocks Exógenos y Dinámica Ejecutivo-Legislativo Petrolera: Brasil*

En relación al caso brasileño, desde el comienzo de la década del treinta hasta 1964, los distintos gobiernos se enfrentaron a las fuerzas armadas. La diferencia es que éstas actuaban como “poder moderador”, lo que significaba que ponían fin a gobiernos a través de golpes de estado con el propósito de restaurar la democracia, éstas no tomaban el control del gobierno.<sup>14</sup> La excepción ocurrió en 1964 cuando los militares tomaron el control del gobierno hasta 1973 a partir del cual se dio inicio a un proceso gradual de liberalización que eventualmente dio lugar a la vuelta de la democracia. Aunque ésta implicó un cambio en relación a la política económica, ciertas características propias de Brasil significaron que no hubo un quiebre con los regímenes anteriores. Es síntesis, el nivel de inestabilidad política y consecuentemente el de las políticas económicas y petroleras son bastante menores al experimentado en el caso argentino.

La caída de la Bolsa de Nueva York en 1929 marcó el inicio de la Gran Depresión en Estados Unidos y en Europa. Esta crisis provocó una caída en el precio del café, producto que era la base de la economía exportadora brasileña. Consecuentemente, con el cambio económico de 1930, la oligarquía del café que cumplía un rol preponderante en la economía y política brasileña se volvió vulnerable al ataque político en un momento en el que el desencantamiento con la Vieja Republica era aún mayor. El golpe de estado fue montado sobre la cuestión de las elecciones presidenciales de ese mismo año. El Gobierno Provisional, liderado por Getúlio Vargas, disolvió el Congreso e intervino los estados, fortaleciendo al gobierno central. Luego, Vargas gobernó como presidente elegido por el Congreso (1934-1937), hasta que en 1937 inauguró una dictadura, iniciando el periodo del Estado Novo que finalizaría en 1945. Usualmente el periodo entre 1930 hasta 1945 es conocido como la Era Vargas.

Mientras tanto, el gobierno se esforzó para diversificar la economía a través de la industrialización. Para ello se introdujo el planeamiento y participación gubernamental a gran escala en la vida económica de la nación. Así, el gobierno asumió el rol principal en el liderazgo del movimiento nacionalista. El petróleo se convirtió en el principal símbolo del nacionalismo económico dado que su descubrimiento y explotación no solo eran económicamente deseables pero prometían, en la mente de los nacionalistas, un futuro mejor para el país e inclusive la posibilidad de convertirse en una potencia mundial.

Con la Segunda Guerra Mundial el Ejército demandó que el gobierno mantuviera un control centralizado y rígido sobre el sector petrolero. Consecuentemente, en 1938, se decretó de utilidad pública el abastecimiento nacional de petróleo, regulando todas las actividades del sector petrolero. El Consejo Nacional de Petróleo (CNP) fue creado para ejercer tal regulación. Esto dio comienzo a la cuestión petrolera, y aunque los logros fueron mínimos, fueron importantes en dos sentidos. Primero, bloquearon las iniciativas de grandes compañías extranjeras. Segundo, establecieron precedente para aquellos grupos, que durante los 50', presionaron por una política similar.

En 1944 Vargas anunció las fechas para elecciones presidenciales, pero las fuerzas armadas dudaban de la sinceridad de las intenciones del mismo, por lo que adelantaron el final del gobierno a través de un golpe de estado. En 1946, Dutra fue elegido presidente. La nueva constitución, ratificada en septiembre de ese mismo año, separaba las tres ramas del gobierno, lo que parecía apropiado para promover un gobierno democrático.

---

<sup>14</sup> Burns, 1970



Bajo esta administración se promovió la liberalización de la legislación petrolera con la propuesta presidencial del Estatuto Petrolero. Éste permitía que el capital extranjero participase en la industria de refino a través de concesiones. Había un claro objetivo de asegurar el control nacional sobre los niveles mínimos de consumo interno y atraer inversiones extranjeras que pretendiese mercados externos. Este proyecto intentaba articular un compromiso entre los capitales privados y las tendencias nacionalistas, pero acabó por desagradar a ambos lados.

Para los nacionalistas, unidos bajo la campaña “*O Petróleo e Nosso!*”, el Estatuto reducía al Estado a funciones regulatorias y permitía que las actividades del sector petrolero quedaran en manos de empresas extranjeras. Por otro, para las multinacionales esto significaba que el mercado interno de refinación estaría fuera de su control absoluto como resultado de las serie de restricciones determinadas por el CNP. En este clima de crecientes polarizaciones el proyecto tramitó el Congreso sin solución, hasta que fue archivado.

Hacia el final del gobierno de Dutra, el crecimiento del consumo de derivados a tasas muy elevadas junto con el agravamiento de la balanza de pagos volvió imprescindible reducir las importaciones de derivados. En este contexto, y con el apoyo del movimiento “*O Petróleo e Nosso!*”, Vargas, sucesor de Dutra, logró evitar la parálisis legislativa aunque la coalición que lo apoyaba era heterogénea, poseía baja lealtad partidaria, y no tenía el apoyo de las fuerzas armadas.

Es importante resaltar que entre 1950 y 1980, Brasil fue el estado desarrollista más exitoso de América Latina. El estado se involucró directamente en las actividades económicas a través de un gran número de empresas públicas para completar la sustitución de importaciones, produciendo los insumos básicos que permitiesen reducir la vulnerabilidad externa de la economía. La política económica estaba sumamente centralizada, en tanto que el sistema político con predominio estatal y la existencia de bolsones de eficiencia burocrática proveían al gobierno con la autonomía necesaria para el ejercicio de su rol de liderazgo económico.

En este marco económico, en 1951 el Ejecutivo propuso un proyecto-ley que preveía la constitución de la sociedad de Petróleo Brasileiro S.A. No se establecía un monopolio estatal, pero el estado poseía el 51% de las acciones de la compañía creada. En cambio, la empresa era un *holding* bastante flexible desde el punto de vista organizacional en sus subsidiarias y una distribución accionaria que permitía, por un lado, la participación de la empresa en una amplia gama de actividades, sin que se tornase necesario el control estatal en todas ellas, y, por otro lado, garantizaba varias formas de captación de recursos privados.

Para el sector más izquierdista, la seguridad y la soberanía nacional, en defensa de los recursos naturales del país y el peligro representado por las grandes multinacionales continuaban en la línea de frente. Para los conservadores, poner en manos del Ejecutivo un instrumento tan flexible generaba el temor de que éste se volviese excesivamente poderoso y autónomo. El gobierno no consiguió la confianza del Congreso.

Finalmente, en 1953 se aprobó la ley 2.004 que determinó que todos los yacimientos petroleros pertenecían a la Unión y creó a Petrobras, empresa que poseía el monopolio estatal sobre todas las actividades del sector petrolero. Pero, la ley no nacionalizaba las refinerías privadas existentes, si bien determinó que la capacidad de procesamiento de las mismas no podía ser aumentada.

En de 1954 Vargas fue informado que las fuerzas militares organizaban un golpe de estado a su gobierno. Empero, como poder moderador, los militares garantizaron el proceso constitucional, por lo que en 1956 Kubitsckek asumió como presidente.

El modelo económico del nuevo presidente continuó con la tendencia desarrollista (aunque no era populista como el de Vargas), y fue uno de los más exitosos. Su Programa de Metas fue diseñado por técnicos moderados y nacionalistas, lo que le daba una gran amplitud de objetivos que eran políticamente interesantes para diversos sectores. Promovió una amplia intervención estatal en la infraestructura y en ofrecer ayuda directa a la industria. Esto permitió que la inversión doméstica alcanzara nuevas alturas. Pero también buscó atraer capital externo, ofreciendo incentivos especiales en áreas que el gobierno consideraba prioritarias. La atracción de gran cantidad de préstamos externos se logró, no solo por la falta de restricciones en ciertas áreas, sino también por la percepción de estabilidad política, y potencial de la nación.

El desarrollo del sector energético era una de las metas de esta administración. Cuando Petrobras comenzó a operar carecía de personal especializado, esto dificultaba la elaboración de directivas y el control efectivo sobre el conjunto de actividades de E&P. Acto seguido, se decidió contratar a un geólogo norteamericano, Walter K. Link como jefe del Departamento de Exploración, junto con una decena de geólogos y geofísicos norteamericanos. Esto se debía a la necesidad de adquirir el *know-how* americano para las actividades de E&P, conocimiento que luego sería transferido al cuerpo técnico brasileño. Además, en el corto plazo, solo con la ayuda de esos profesionales la compañía lograría importantes resultados en términos de descubrimientos y explotación. Pero, al final de seis años, más allá de un gran volumen de conocimiento acumulado acerca de las cuencas sedimentarias existentes, Link podía exhibir pocos descubrimientos adicionales.

En 1961, Goulart asumió como presidente. Éste señaló el retorno a la política populista en un momento en el que las movilizaciones y presiones sociales eran considerablemente mayores que en el periodo de Vargas. Dado que Goulart se enfrentó a un Congreso que se rehusaba a aprobar cualquier reforma propuesta él, para preservar su liderazgo, se volvió más radical e izquierdista. Las frecuentes huelgas sindicalistas y la caótica situación financiera generaron fuerte incertidumbre política y descontento. Esto desembocó en el golpe militar de 1964, en el que los militares tomaron el control del gobierno y nombraron al General Castelo Branco presidente.

Respecto de la política petrolera, durante el gobierno de Goulart, ésta estuvo bajo el mando de un equipo brasileño que contradujo el veredicto de Link con el descubrimiento de la cuenca de Carmópolis. Sin embargo, este período no terminó con el reordenamiento de las directivas de exploración y con el proceso de nacionalización de los cuadros técnicos ya que el aumento de la presión sindical terminó por reflejarse en el cuerpo técnico, haciendo la decisión respecto del proceso exploratorio el resultado de una ganga política. Empero, el golpe de estado de 1964 terminó con el ciclo de agitación política con la purga de los sindicatos y el restablecimiento de la autoridad administrativa. Esto permitió determinar nuevas directivas respecto de la E&P. En particular, como era evidente que un suceso como el descubrimiento de Carmópolis no se volvería a repetir en las cuencas terrestres, se decidió avanzar sobre la plataforma continental. Dado el esfuerzo de capacitación en las áreas de ingeniería y geofísica necesario para llevar esto a cabo, todavía en 1967 Petrobras adquiriría casi todos los servicios especializados de empresas extranjeras.

El presidente Costa e Silva asumió en 1967 y estaba dispuesto a apoyar la industrialización, el desarrollo económico y una política foránea independiente. Para ello, el primer Plan Nacional de Desarrollo (IPDN) consolidó y dio continuidad al modelo sustitutivo de importaciones del periodo de Kubitschek. El gobierno logró un vigoroso recupero industrial que duró desde 1968-1973. Pero el crecimiento económico hizo que Brasil se volviese más dependiente de determinados productos importados,

entre ellos el petróleo. Paralelamente, todos los modelos geológicos previamente imaginados para descubrir grandes volúmenes de petróleo en la plataforma continental iban fracasando y debían enfrentar los límites de la tecnología existente. Ese sería un momento dramático para la actividad de exploración realizada por la empresa ya que la reversión radical de rumbos adoptada en 1967 completaba seis años sin resultados significativos. El descubrimiento que justificó las nuevas inversiones tuvo lugar en 1973 con el hallazgo de la cuenca Campos.

Mientras tanto, para enfrentar la crisis del sector petrolero fue evidente la necesidad de que Petrobras actuara en un contexto externo. Por esta razón, se creó, en 1972, una empresa subsidiaria llamada Braspetro. Esta estrategia comenzó a dar sus frutos con el primero shock petrolero en 1973. Esto se debe a que este shock significó el surgimiento de empresas estatales en los países árabes productores de petróleo que estaban interesados en acabar con la intermediación de las *mayors* en la venta de petróleo extraído de sus respectivos subsuelos. La conducción de estas relaciones fue muy importante para la capacitación de técnicos brasileños ya que las nuevas empresas requerían de capital humano y tecnología para administrar la producción recientemente nacionalizada. Los contratos de asistencia técnica le otorgaron a Braspetro nuevas áreas para la exploración y le abrieron nuevos horizontes de actuación a la empresa. Primero, acumular experiencia de gerenciamiento en las interrelaciones con las demás empresas petroleras. Segundo, consolidarse como una compañía proveedora de servicios propios a la industria de petróleo y la apertura de espacios en el extranjero para las empresas de ingeniería brasileñas. Tercero, afirmarse como una importante agente de intercambio tecnológico, manteniéndose próxima a las innovaciones en el exterior y, principalmente, ofreciendo su *know-how* adquirido por la empresa en la exploración *offshore*.

El General Geisel fue elegido presidente en 1974. Su gobierno estuvo asociado con el comienzo de la liberalización política que como definió el presidente, fue lenta, gradual y segura. La política económica debió enfrentarse nuevamente a la inercia inflacionaria. Por otro lado, la implementación del segundo PND buscó dar continuidad al proceso de sustitución de importaciones e iniciar un programa ambicioso de inversiones en energía e infraestructura liderado por el Estado. Para lograr esto, era necesario producir insumos básicos (petróleo, aluminio, acero, etc.) y desarrollar una industria de bienes de capital. En esta nueva política, las empresas estatales fueron protagonistas, destacándose las grandes inversiones en Electrobras, Petrobras y otras públicas. La falta de presupuesto interno significó que los recursos provinieron de préstamos externos aumentando la deuda pública.

El General Figueiredo asumió como presidente en 1979. Éste continuó con la liberalización política mientras la situación económica empeoraba. Esto último fue agravado por la segunda crisis petrolera cuyo consecuente aumento del precio del petróleo empeoró la balanza de pagos. Asimismo la escasez de oferta monetaria y de préstamos externos implicó una disminución de las inversiones en empresas privadas y estatales. La crisis del régimen autoritario fue acelerada por un crecimiento económico errático entre 1978 y 1980 y una recesión profunda entre 1981 y 1983.

En el 80', las aspiraciones políticas dominantes fueron el establecimiento de una democracia plena que combinara el crecimiento económico con la redistribución de rentas. Según Palermo (2003) esto hizo a la construcción de una Nueva República.

El presidente de la Nueva República, Sarney, primer presidente elegido de forma directa por los constituyentes desde 1964, asumió en 1985. Éste tenía baja legitimidad y carecía de apoyos personales fuertes. Paralelamente, los primeros años de este nuevo esquema de gobierno estuvieron dominados por planes antiinflacionarios inefectivos. Esa inestabilidad derivó en una trayectoria de desarrollo decadente. El Estado continuó

protegiendo al mercado interno pero se desvaneció el dinamismo económico anterior. Las tasas de inversión cayeron drásticamente: se detuvo la entrada de capital extranjero y el Estado perdió su capacidad de invertir. Esto se reflejó en el sistema de empresas estatales, entre ellas Petrobras, que pasó a subordinarse a los objetivos gubernamentales del "ajuste", que intentaba producir insumos a bajo precio para combatir la inflación y/o controlar el déficit público. (Fausto, 1999)

Las dificultades para estabilizar una nueva forma de Estado estimularon el surgimiento de un nuevo proyecto político para el país, haciéndose más relevantes las ideas económicas liberales. Así, principalmente a partir de 1987-88 en adelante, la élite económica comenzó a confrontar con el intervencionismo de Estado exigiendo desregulación, una mejor acogida para el capital extranjero y la privatización de las empresas estatales, entre otras cosas.

La elección de Collor de Mello como presidente en 1989 actuó como marco divisorio entre dos épocas de la transición política brasileña: la época en que predominó la democratización política y la que tuvo como impulso básico la liberalización económica. Aun así, y pese a que el Estado dio el impulso inicial para conformar una nueva estrategia de desarrollo, el gobierno de Collor no consiguió vencer la crisis de Estado que había experimentado la sociedad brasileña desde comienzos de la década de 1980. En 1992, el presidente enfrentó serias acusaciones de corrupción, por lo que se vio forzada a renunciar. Su vicepresidente, Franco asumió el cargo.

Las divisiones dentro del gobierno de Franco, la falta de respaldo parlamentario para una reforma fiscal y la decisión gubernamental de premiar al sector público con incrementos salariales superiores a la inflación, resultaron en un incremento del déficit presupuestario que había sido reducido por Collor. Frente a la hiperinflación de 1993, el presidente implementó en 1994 el Plan Real diseñado por el Ministro de Hacienda, Cardoso. Este plan fue la piedra angular para la instrumentación de las políticas de reforma económica orientadas al mercado propuestas por el Consenso de Washington. El éxito inmediato del Plan Real en la estabilización de la economía le aseguró a Cardoso una victoria electoral contundente en las elecciones presidenciales en octubre de 1994 y facilitó la aprobación de la reforma constitucional que permitió que fuese reelecto en 1998.

No obstante, la administración Cardoso enfrentó obstáculos importantes para profundizar la reforma económica. El respaldo del gobierno en el Congreso dependió de una alianza de seis partidos. Aunque el gobierno tuviese una mayoría confortable en los papeles, la fragmentación partidaria y la falta de disciplina significaron que las mayorías nunca fueran seguras y necesitaran ser renegociadas para cada votación. Las mayorías eran particularmente difíciles de garantizar para las enmiendas constitucionales. Esto llevó a que el Presidente se excediera en el uso de decretos.

Poco después de asumir en 1995, el Presidente envió al Congreso un grupo de propuestas de reforma constitucional enderezadas a abrirle camino a las privatizaciones y a la modernización económica. Las reformas favorecían una mayor participación de la inversión extranjera directa, especialmente en los procesos de privatización y en las concesiones de servicios públicos. Los proyectos de enmienda también eliminaban barreras a la participación de capital doméstico y extranjero en los sectores petrolífero, de navegación, gas natural y telecomunicaciones.

En relación al sector petrolero, en 1997 se promulgó una nueva ley petrolera que desregulaba al sector y convertía a Petrobras en una empresa mixta, reduciendo la participación gubernamental el 51%. Asimismo, preveía la creación del Consejo Nacional de Política Energética. Esta ley encontró mucha resistencia ya que Petrobras constituía uno de los símbolos más fuertes de emancipación nacional.



La transformación más nítida que se dio en la relación Estado/economía fue que las empresas estatales dejaron de ser los soportes de la gestión económica gubernamental. Esta drástica disminución de las funciones empresariales del Estado no eliminó el intervencionismo estatal, pero lo modificó profundamente. Por ejemplo, éste expandió sus funciones normativas y de control por medio de agencias reguladoras sectoriales.

Pero también las compañías privadas nacionales dejaron de ser el foco privilegiado de las políticas estatales. Por el contrario, no sólo las compañías extranjeras fueron constitucionalmente equiparadas a las nacionales, sino que la orientación estatal básica fue la de atraer la mayor cantidad de inversiones externas, modificando para ello las leyes tributarias y el sistema de financiamiento y tomando iniciativas para hacer de Brasil un excelente destino para el capital extranjero. Es posible que eso haya colaborado para que Brasil se convirtiera en uno de los mayores destinos de inversión directa extranjera en el mundo.

Con la crisis cambiaria de 1999 el presidente perdió su prestigio porque no mantuvo su promesa. Esto desencadenó desconfianza sobre su capacidad para mantener la estabilidad monetaria y realizar a término las promesas de recuperación del crecimiento económico. Si bien la alta inflación no volvió y las actividades económicas comenzaron a crecer poco más de un año después, Cardoso no consiguió recuperar el prestigio político y el liderazgo que tenía en su primer mandato.

En las elecciones presidenciales del 2002, el conjunto de las fuerzas políticas intentó ubicarse a la izquierda del *establishment*. Esto significó que todos ellos abogaban por un mayor control del Estado sobre el mercado, por más incentivos estatales a las actividades productivas y por una mayor protección del Estado para los más pobres, pero todo eso sin alterar el marco liberal que conforma la coalición en el poder. Con la victoria de Lula de Silva, candidato del Partido de los Trabajadores, esto no se vio modificado.

En el sector petrolero, la presión a la que se enfrentó Lula da Silva para lograr el autoabastecimiento fomentó a que éste mantuviera las políticas que ya estaban en orden. Esto tuvo sus beneficios ya que permitió el constante aumento de las reservas y nivel de producción; el descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros, entre ellos, yacimientos de petróleo pré-sal; y lograr el autoabastecimiento petrolero en el 2006.

La novedad que introdujo el presidente respecto del marco contractual y la legislación petrolera estuvo relacionada con el descubrimiento de las áreas pré-sal o estratégicas. En el 2010 se sancionó una nueva legislación específica para la E&P de estas áreas. Esta ley creó una nueva empresa estatal, y garantizaba la participación de Petrobras. Si bien la legislación da lugar a la participación de empresas privadas, también está la posibilidad de designar a Petrobras, en consorcio con la nueva empresa estatal, como única operadora en éstas áreas. Sin embargo, el hecho de que el resto de la legislación y marco contractual petrolero no se hayan visto modificados implicó cierta permanencia de la política sectorial en relación al gobierno anterior.

Dilma Rousseff, quien asumió la presidencia en el 2011, pertenece al Partido de los Trabajadores y su candidatura estuvo apoyada por el presidente Lula da Silva. En el sector petrolero continuó con la misma política que su predecesor.



### 3.2. Burocracia Petrolera

#### 3.2.a. Cronología de la Burocracia Petrolera Argentina de los orígenes al 2000

- 1906, presidente Roca: creación de la Dirección de Minas de Geología e Hidrológica, dirigida por el Ingeniero Enrique Hermitte quien estudió ingeniería en Francia. Mientras estuvo a cargo de la Dirección de Minas, se preocupó por incorporar a geólogos, ingenieros y técnicos formados en el extranjero. Además se propuso adquirir la maquinaria y tecnología más avanzada hasta el momento. La Dirección de Minas era una dependencia del Ministerio de Agricultura para estudiar las napas de aguas y yacimientos carboníferos. La Dirección de Minas dependía de los fondos que el Congreso le otorgaba al Ministerio de Agricultura.  
Ministro de Agricultura: Wenceslao Escalante
- 1907: descubrimiento de petróleo en Comodoro Rivadavia a cargo de la Dirección de Minas.
- 1910, presidente Sáenz Peña: creación de la Dirección General de Explotación del Petróleo en Comodoro Rivadavia, (futuro embrión de YPF). Era dirigida, entre otros, por el Ingeniero Huergo y Hermitte.<sup>15</sup> Estaba encargada de la administración de la reserva de Comodoro Rivadavia, y de explorar y otorgar los permisos de exploración de nuevas áreas petrolíferas. Era una nueva dependencia del Ministerio de Agricultura, dependía de los fondos asignados por el presupuesto nacional.  
Ministro de Agricultura: Eleodoro Lobos
- 1916, presidente Yrigoyen: en un contexto de progresivo deterioro de relaciones con el nuevo gobierno, la Comisión Administradora debió gestionar la explotación estatal sin el financiamiento adicional. Ministro de Agricultura: Honorio Pueyrredón
- 1917: Otros incidentes culminaron con la disolución de la Comisión Administradora
- 1919: frente a la crisis energética provocada por la Primera Guerra Mundial las autoridades nacionales dispusieron racionar la distribución de petróleo. Este esquema generó una parálisis en la explotación estatal ya que era imposible superar los problemas existentes en la administración de Comodoro, generando conflictos permanentes entre la administración de Comodoro y las autoridades de Buenos Aires en el Ministerio de Agricultura. Este acontecimiento intensificó la sensación de deterioro político respecto de la regulación del Ministerio de Agricultura.
- 1922: problemas de exploración estatal generaron crisis política. Entonces, se creó la Dirección Nacional de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), empresa estatal, subordinada al Ministerio de Agricultura y con baja autonomía en materia comercial y financiera.
- 1922, presidente Alvear: Asume el coronel e ingeniero Enrique Mosconi como Director General de YPF. Mosconi estudió en el Colegio Militar, y en paralelo a su carrera militar estudió ingeniería en la Universidad de Buenos Aires. Antes de asumir su cargo en YPF era el Director de Aeronáutica del Ejército y había realizado cursos de perfeccionamiento en Alemania. Según Gadano (2006) no están claros los

---

<sup>15</sup> El Ingeniero Huergo había sido diputado y senador provincial, ministro de Obras Públicas de la provincia de Buenos Aires y decano y profesor de la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires. (Gadano 2006)

El Ingeniero Enrique Hermitte, continuó estando a cargo de la Dirección de Minas.

detalles sobre las razones por las que fue elegido ya que no tenía vínculos políticos, y su reputación estaba circunscripta al ambiente militar, donde mostraba una trayectoria destacada. Se presupone que la elección fue realizada por el ministro de agricultura, influenciado por el ministro de guerra de Alvear.

Ministro de Agricultura: Tomás Le Bretón

- 1923: un nuevo reglamento orgánico para YPF implicó una nueva Comisión Administrativa que actuaba como suerte de directorio, establecido junto con el presupuesto de la repartición de ese año.  
Mosconi logró un hecho sin precedentes a nivel mundial: la construcción de la primera organización petrolera estatal que desafiaba a los *trusts* internacionales. La frontera que dividía a la Dirección de Minas e YPF, ambas dependencias del Ministerio de Agricultura, resultaba sumamente difusa.
- 1928, segunda presidencia de Yrigoyen. La renuncia presentada por Mosconi no fue aceptada. Ministro de Agricultura: Juan B. Fleitas
- 1929: serios problemas operativos por los retrasos para aprobar el presupuesto. A fines de enero, frente a la falta de aprobación del presupuesto, Mosconi escribió al ministro de agricultura resaltando las imposibilidades de pagar salarios y el riesgo de paralizar las perforaciones.
- 1930: volvió a demorarse el decreto presidencial aprobando el presupuesto.
- 1930, presidente Uriburu. Como director general de YPF, fue nombrado Enrique Zimmermann, pero el General Allarúa, compañero de ruta de Mosconi y figura clave de la gestión de la organización en años anteriores, mantuvo su cargo como director general provisional. La amistad entre Allarúa y Uriburu pesó para que siguiera en el directorio de YPF.  
El enfrentamiento entre Allarúa con el ministro de agricultura, David Arias, generaría un clima de tensión que eclosionó en 1932 con el despido Allarúa, y la subsecuente renuncia del resto de la Comisión Administrativa.
- 1932, presidente Justo. El director general de YPF fue el Ingeniero Ricardo Silveyra, colega y amigo de Justo.  
Aprobación de la Ley Orgánica de YPF. Para amortiguar el impacto de esta rígida ley, el funcionamiento eficiente de YPF dependía de la buena voluntad del Ejecutivo y de una fluida relación con el ministro de agricultura, Antonio de Tomaso
- 1934: enfrentamiento entre el directorio de YPF y el gobierno ya que este último recibía los beneficios del desarrollo de la empresa estatal y la misma esperaba que el gobierno le asegurara el mercado proyectado de nafta.
- 1937: una Comisión Especial resaltaba la necesidad de modificar la estructura legal del sector dejando a YPF en su rol empresarial, y desplazando las facultades de regulación del sector petrolero a una institución estatal. Esto es porque YPF como empresa fiscal y órgano estatal no podía ser tratada como si sólo fuera una empresa estatal. Entonces se entregó un anteproyecto de ley que proponía que el sector petrolero fuera regulado por un nuevo organismo autónomo llamado el Consejo Nacional del Petróleo (CNP). El estado podía realizar el abastecimiento de petróleo a través de YPF, o de concesiones a sociedades mixtas o privadas, siempre bajo la supervisión y control del CNP. Empero, las propuestas para crear un CNP no tuvieron el apoyo político necesario para convertirse en ley ya que el proyecto nunca llegó al Congreso.

- 1943, gobierno castrense: La mala relación entre YPF y el Ministerio de Agricultura, junto con la profundización de la crisis energética y el racionamiento de combustible, llevó a la renuncia del director de la empresa estatal, Silveyra. Creación de la Dirección Nacional de la Energía (DNE), un organismo autárquico al Ministerio de Agricultura que tenía como misión regular la producción, consumo y distribución de los recursos energéticos en todo el país, así como procurar la búsqueda de nuevas fronteras de energía. Ministro de Agricultura: José Padilla
- 1944: el DNE pasó a reportar a la Secretaría de Industria y Comercio
- 1945: YPF pasó a depender de la DNE
- 1950, presidente Perón: creación de la Empresa Nacional de Energía (ENDE) que respondía al DNE. La ENDE era una superestructura de la cual dependía YPF y el resto de las organizaciones estatales energéticas. El desempeño operativo de YPF quedó sujeto a los tiempos de una gran estructura burocrática. El intrincado esquema nunca llegó a funcionar acabadamente e YPF debió acostumbrarse a trabajar sin presupuesto aprobado, con un régimen de compras y contrataciones precario, y con otras condiciones adversas. Ministro de Agricultura: Juan Carlos Picazo Elordy
- 1955: Fin del ENDE y restitución a cada una de las empresas de energía gran parte de las facultades que el organismo había absorbido.
- 1955, gobierno castrense: disolución del DNE.
- 1958, presidente Frondizi: creación de la Secretaría y Subsecretaría de Energía que respondían al Ministerio de Producción. La Secretaría de Energía pasó a realizar las funciones previamente llevadas a cabo por el DNE.
- 1991-2001: desregulación del sector petrolero
- 1999: YPF S.A fue adquirida por Repsol S.A, formando Repsol-YPF S.A.
- 2002, gobierno de Duhalde: inició un nuevo periodo marcado por sucesiva regulaciones e intervenciones del gobierno nacional. La Secretaría de Energía pasó a responder al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicio (antes Ministerio de Producción)

Aclaración: Todos los Ministros de Agricultura mencionados fueron aquellos con los que comenzó cada gobierno.

### 3.2.b. Cronología de la Burocracia Petrolera Brasileña de los orígenes al 2000

- 1875-1877, Imperio de Pedro II: la creación de la Comisión Geológica del Imperio dio lugar a la iniciativa oficial de búsqueda geológica. El director a cargo era el geólogo norteamericano Orville Debry. Con el cierre de la comisión, algunos estados, como el de Sao Paulo o Minas Gerais, tomaron la posta.
- 1901, gobierno de la Vieja República: el ministro de tráfico, atraído por el fracaso de los emprendimientos privados en búsqueda de petróleo, encargó un estudio relativo a las dificultades de las actividades mineras. Las conclusiones establecían que era necesario reglamentar las disposiciones constitucionales.
- 1904, gobierno de la Vieja República: organización de la misión White. Implicó la formación de una comisión de geólogos norteamericanos Charles y David White, para evaluar el potencial carbonífero del sur del país. Éstos consideraban imposible encontrar petróleo en el sur por la existencia de rocas eruptivas en medio de los terrenos sedimentarios.
- 1907-1930, gobierno de la Vieja República: creación del Servicio Geológico y de Mineralogía de Brasil (SGMB) por Orville Debry, dependencia del Ministerio de Agricultura. Su objetivo era estudiar la estructura geológica y recursos minerales del territorio de la República que podían servir de base para la organización de proyectos de vías de comunicación y otras obras públicas. El SGMB operó bajo condiciones institucionales extremadamente adversas y si bien no logró nuevos descubrimientos, proporcionó las condiciones para el entrenamiento y perfeccionamiento de un pequeño equipo de geólogos brasileños que mostraron tener gran calidad.
- 1915: creación del Consejo Superior de Minas, órgano asesor del gobierno federal sobre cuestiones técnicas, económicas y de derecho privado referentes a la minería.
- 1930, Gobierno Provisorio: por la revolución, el Ministerio de Agricultura sufrió varias reformas institucionales. Entre ellas, se extinguió el SGMB, y se creó en su lugar el Departamento Nacional de Producción Mineral (DNPM). Éste cumplía las mismas funciones que el órgano que había sido destruido.
- 1938, dictadura de Vargas: creación del Consejo Nacional de Petróleo (CNP) para regular el sector petrolero y realizar las actividades oficiales de búsqueda de petróleo y gas. El CNP era una autarquía relacionada al Ministerio de Agricultura. El militar que impulsó toda la operación, General Horta Barbosa, fue nominado como primer presidente de ese órgano. En sus inicios, el CNP, dada la falta de técnicos o equipamiento para llevar a cabo sus actividades, y teniendo mayores fondos disponibles que los del DNPM, contrató firmas norteamericanas para perforar pozos y diseñar un mapa geológico. Una enorme distancia separaba al CNP de los antiguos servicios públicos en términos de eficiencia y recursos, pero con el paso del tiempo, éste comenzó a desempeñar funciones muy dispares. Dado que su organización formal no estaba adaptada a esa variedad, esto generó dificultades para el desempeño del mismo.
- 1953, presidente Vargas: creación de Petrobras, empresa estatal con el control monopólico sobre todas las actividades del sector petrolero.
- 1957, presidente Kubitschek: creación del Centro de Perfeccionamiento y Búsqueda de Petróleo (CENAP) para el entrenamiento de técnicos de Petrobras

- 1960: creación del Ministerio de Minas y Energía (MME) que incorporó al CNP y a Petrobras
- 1990, presidente Collor: extinción del MME y transferencia de sus atribuciones al Ministerio de Infraestructura
- 1992: se volvió a crear el MME, que recuperó todas sus atribuciones. El DNPM junto con la Compañía de Búsqueda de Recursos Minerales (CPRM)- creada en 1967 como empresa privada y estatizada en 1992- fueron incorporados al MME.
- 1997, presidente Cardoso: liberalización del sector petrolero, y conversión de Petrobras en una empresa mixta. Creación del Consejo Nacional para Políticas Energéticas (CNPE), vinculado a la presidencia de la república y presidido por el ministro de minas y energía. Su propósito era aconsejar al Presidente de la Republica sobre la formulación de políticas energéticas.
- 1998: creación de la Agencia Nacional del Petróleo, Gas Natural y Biocombustible (ANP), autarquía federal vinculada al MME. Es responsable de la ejecución de la política nacional para el sector energético en las áreas de petrolero, gas natural y biocombustible.



Universidad de  
**San Andrés**



### 3.2.c. Comparación de las Burocracias Petroleras en la Actualidad

Para realizar esta comparación primero defino las principales instituciones del sector petrolero de cada país, segundo establezco la correspondencia de estas instituciones entre países, y luego comparo los objetivos.

En el caso argentino, las instituciones del sector petrolero son: la Secretaría de Energía; la Subsecretaría de Combustibles; la Dirección Nacional de Exploración, Producción y Transporte de Hidrocarburos; el Consejo Federal de Hidrocarburos; y la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas (CPCEPNIH).

En el caso brasileño, las instituciones del sector petrolero son: el Ministerio de Minas y Energía (MME); la Secretaría de Petróleo, Gas y Combustibles Renovables; el Departamento de Política de Exploración y Producción de Petróleo y Gas Natural (DEPG); el Consejo Nacional de Políticas Energéticas (CNPE); y la Agencia Nacional del Petróleo, Gas Natural y Biocombustible (ANP).

#### **1) Propongo que la Secretaría de Energía de la Argentina se corresponde con el Ministerio de Minas y Energía (MME).**

En ambos casos los entes son responsables de determinar la política energética nacional mediante el uso de distintos recursos energéticos. En el caso de Brasil no se hace referencia a la coordinación con las jurisdicciones provinciales ya que eso depende del recurso, la ubicación del mismo, y el sistema de extracción. Además, como veremos en el marco contractual, la legislación brasileña establece claramente la coordinación federal; no así el marco contractual argentino.

#### Argentina: Secretaria de Energía

1. Entender en la elaboración, propuesta y ejecución de la política nacional en materia de energía, con un amplio criterio de coordinación federal con las jurisdicciones provinciales, supervisando su cumplimiento y proponiendo el marco regulatorio destinado a facilitar su ejecución.
2. Estudiar y analizar el comportamiento de los mercados energéticos, elaborando el planeamiento estratégico en materia de energía eléctrica, hidrocarburos y otros combustibles, promoviendo políticas de competencia y de eficiencia en la asignación de recursos.
3. Atender, cuando corresponda, los recursos de carácter administrativo que se interpongan contra las resoluciones emanadas del órgano superior de los entes descentralizados de su jurisdicción, con motivo de sus actividades específicas.
4. Conducir las acciones tendientes a aplicar la política sectorial orientando el proceso de adaptación de los nuevos operadores al interés general respetando la explotación racional de los recursos y la preservación del ambiente.
5. Intervenir en los acuerdos de cooperación e integración internacionales e interjurisdiccionales, en los que la Nación sea parte, y supervisar los mismos, coordinando las negociaciones con los organismos crediticios internacionales.
6. Efectuar la propuesta y control de la ejecución de la política nacional de hidrocarburos y otros combustibles, en lo que hace a la promoción y regulación de sus etapas de exploración, explotación, transporte y distribución, en coordinación con las demás áreas competentes.

#### Brasil: Ministerio de Minas y Energía

En el 2003 la ley 10.683/2003 definió como competencias del MME las áreas de geología, recursos minerales y energéticos, el aprovechamiento de la energía hidráulica; minería y metalurgia; y petróleo, combustible y energía eléctrica, incluida la nuclear.

**2) Propongo que la Subsecretaría de Combustibles se corresponde con la Secretaría de Petróleo, Gas y Combustibles Renovables.**

Sus objetivos son prácticamente idénticos ya que el principal objetivo de ambos es asistir en la propuesta y control de la ejecución de la política nacional de hidrocarburos y otros combustibles.

Argentina: Subsecretaria de Combustibles

1. Asistir en la propuesta y control de la ejecución de la política nacional de hidrocarburos y otros combustibles, en lo que hace a la promoción y regulación de sus etapas de exploración, explotación, transporte y distribución, en coordinación con las demás áreas competentes.
2. Asistir en el estudio y análisis del comportamiento del mercado desregulado de hidrocarburos, promoviendo políticas de competencia y de eficiencia en la asignación de recursos.
3. Asistir en la aprobación de los pliegos de bases y condiciones para llamados a concurso y/o licitaciones, así como también entender en los procesos licitatorios o contrataciones directas que se efectúen con motivo de las acciones vinculadas al área de su competencia, hasta su finalización.
4. Asistir en la promoción y supervisión de la explotación racional de los recursos hidrocarburíferos y la preservación del ambiente en todas las etapas de la industria petrolera y ejecutar las demás acciones de control y fiscalización, previstas para la Autoridad de Aplicación de la Ley N° 17.319 y el Decreto N° 44 de fecha 7 de enero de 1991 y ejercer el poder de policía en materia de gas envasado.
5. Asistir en el contralor respecto de aquellos entes u organismos de control de los servicios públicos privatizados o concesionados, cuando éstos tengan una vinculación funcional con el área.
6. Asistir en la resolución de los recursos de carácter administrativo que se interpongan en contra del accionar de las actividades específicas de los Entes Reguladores, cuando éstos tengan una vinculación funcional con el área.
7. Conducir, en el ámbito de su competencia, las acciones tendientes a aplicar la política sectorial orientando el proceso de adaptación de los nuevos operadores al interés general respetando la explotación racional de los recursos y la preservación del ambiente.
8. Asistir, en el ámbito de su competencia, en los acuerdos de cooperación e integración internacionales e interjurisdiccionales, en los que la Nación sea parte, y supervisar los mismos, coordinando las negociaciones con los organismos crediticios internacionales.

Brasil: Secretaria de petróleo, gas y combustibles renovables

1. Promover los estudios para el conocimiento de las cuencas sedimentarias brasileras
2. Promover y proponer revisiones, actualizaciones y correcciones de los modelos de funcionamiento y desempleo de los sectores de petróleo, gas natural, y comestibles renovables, más allá de monitorearlos y avalarlos.

3. Promover y coordinar programas de incentivo y acciones dirigidos a la atracción de inversiones y negocios para los sectores de petróleo, gas natural, y combustibles renovables
4. Proponer directivas para la realización de licitaciones de bloques para E&P
5. Proponer políticas públicas centradas en la mayor participación de la industria nacional de bienes y servicios en el sector de petróleo y gas natural
6. Proponer en conjunto con la ANP medidas que minimicen el riesgo de desabastecimiento en situaciones excepcionales, como monitorear el aprovechamiento racional de las reservas de hidrocarburos
7. Formular propuestas para la elaboración de planos plurianuales centrados en el sector petróleo, gas natural, y combustibles renovables

<b>Objetivos</b>	
<b>Argentina: Subsecretaría de Combustibles (FLJOS)</b>	<b>Brasil: Secretaría de petróleo, gas y combustibles renovables</b>
1	2
2	3+5
3	4
4	6
5	6
6	6
7	7
<b>8</b>	<b>1</b>

El octavo objetivo de la Subsecretaría de Combustibles es propuesto por el Departamento de Política y Exploración y Producción de Petróleo y Gas Natural de Brasil.

El primer objetivo de la Secretaría de petróleo, gas y combustibles renovables es cumplido por la Dirección Nacional de Exploración, Producción y Transporte de Hidrocarburos de Argentina.

**3) Propongo que la Dirección Nacional de Exploración, Producción y Transporte de Hidrocarburos se corresponde con el Departamento de Política de Exploración y Producción de Petróleo y Gas Natural (DEPG).**

Ambos formulan y coordinan la implementación de las directrices para licitaciones de áreas destinadas a la exploración y la producción de petróleo y gas natural. Si consideramos el hecho de que el DEPG también debe contemplar también los requerimientos del Consejo Nacional de Políticas Energéticas (CNPE), entonces los objetivos del DEPG son más ambiciosos dados los objetivos y niveles de exigencia del CNPE.

*Argentina: Dirección Nacional de Exploración, Producción y Transporte de Hidrocarburos.*

1. Fiscalizar y coordinar con las áreas correspondientes los planes de otorgamiento de permisos de reconocimiento superficial, permisos de exploración y concesiones de explotación y transporte.
2. Mantener actualizadas las técnicas en materia de venteo de gas y explotación racional de los yacimientos.

3. Receptar y analizar las auditorías de reservas hidrocarburíferas en todo el país.
4. Proponer normativa en función de la regulación del almacenaje y del transporte de petróleo crudo y subproductos y controlar el cumplimiento del marco regulatorio vigente.
5. Fiscalizar el régimen de canon, superficiarios y expedición de servidumbres; fiscalizar y controlar las obligaciones de permisionarios y concesionarios en materia de pago de regalías.
6. Mantener actualizada y fiscalizar el cumplimiento de las reglamentaciones en materia de medio ambiente, en el área de su competencia

*Brasil: Departamento de Política y Exploración y Producción de Petróleo y Gas Natural*

1. Proponer metas para la ANP de reservas brasileñas y de relación entre reservas y producción
2. Monitorear la participación de la industria nacional en el suministro de petróleo, proponiendo políticas que eleven esa participación
3. Proponer y acompañar los estudios sobre las cuencas sedimentarias brasileñas
4. Formular y coordinar la implementación de las directivas para la licitación de áreas destinadas a la exploración y producción de petróleo y gas natural, en consorcio o con el CNPE
5. Proponer e implementar políticas públicas que atraigan inversiones para los sectores de petróleo y gas natural en el país
6. Proponer directivas para el nivel y tipo de dependencia externa de petróleo del país.

<b>Objetivos</b>	
<b>Argentina: Dirección Nacional de Exploración, Producción y Transporte de Hidrocarburos (FIJOS)</b>	<b>Brasil: Departamento de Política y Exploración y Producción de Petróleo y Gas Natural</b>
1	4
2	3
3	1
4	
<b>5</b>	
6	
	<b>6</b>

De la Dirección Nacional de Exploración, Producción y Transporte de Hidrocarburos (Argentina) tenemos que:

1. El cuarto y sexto objetivo también es abarcado por la Subsecretaria de Combustibles (Argentina)
2. El quinto objetivo no es abarcado por ninguno de los organismos vistos hasta ahora.

Del Departamento de Política y Exploración y Producción de Petróleo y Gas Natural (Brasil) tenemos que:

- El segundo y quinto objetivo también es abarcado por la Secretaria de petróleo, gas y combustibles renovables (Brasil)
- El sexto objetivo es abarcado por la Subsecretaria de Combustibles (Argentina)

**4) Propongo que El Consejo Federal de Hidrocarburos se corresponde con el Consejo Nacional de Políticas Energéticas (CNPE).**

Ambos órganos aconsejan al Presidente de la República y poseen los mismos objetivos, pero el CNPE posee funciones más amplias y específicas que el Consejo. Considero que esto último es clave para definir políticas claras, y por lo tanto eficientes. No hay que olvidarse que el CNPE viene cumpliendo su función desde 1997, mientras que el Consejo argentino fue implementado en el 2012.

Argentina: Consejo Federal de Hidrocarburos, Ley 26.741

ARTICULO 5°-Son funciones del Consejo Federal de Hidrocarburos las siguientes:

- a) Promover la actuación coordinada del Estado nacional y los Estados provinciales, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de la presente;
- b) Expedirse sobre toda otra cuestión vinculada al cumplimiento de los objetivos de la presente ley y a la fijación de la política hidrocarburífera de la República Argentina, que el Poder Ejecutivo Nacional someta a su consideración.

Brasil: Consejo Nacional de Política Energética (CNPE)

El Consejo Nacional de Política Energética (CNPE) es un órgano de asesoramiento del Presidente de la República. Su función es formular políticas y directivas de energía destinadas a:

1. promover el aprovechamiento racional de los recursos energéticos del País, en conformidad con lo dispuesto en la legislación aplicable y con los principios:
  - a. preservación del interés nacional
  - b. promover el desarrollo sustentado, aplicación del mercado de trabajo y valorización de los recursos energéticos
  - c. protección de los intereses del consumidor en cuanto al precio, calidad y oferta de productos
  - d. protección del medio ambiente y promover la conservación de energía
  - e. garantía de oferta de derivados de petróleo en todo el territorio nacional, según los términos del segundo artículo 177 de la Constitución Federal
  - f. incremento de la utilización de gas natural
  - g. identificación de las soluciones más adecuadas para el suministro de energía eléctrica en las diversas regiones del país
  - h. utilización de fuentes renovables de energía, mediante el aprovechamiento de los insumos disponibles y las tecnologías aplicables
  - i. promoción de la libre competencia
  - j. atracción de la inversión en la reproducción de energía
  - k. ampliación de la competitividad del País en el mercado internacional
2. asegurar, en función de las características regionales, el suministro de insumos energéticos a las áreas más remotas o de difícil acceso del País, sometiendo las medidas específicas al Congreso Nacional, cuando impliquen la creación de subsidios, observando lo dispuesto en el párrafo único del artículo 73 de la ley 9.478 de 1997
3. rever periódicamente las matrices energéticas de las diversas regiones del País, considerando las fuentes convencionales y alternativas y las tecnologías disponibles
4. establecer directivas para programas específicos, como el uso del gas natural, del alcohol u otras biomásas, de carbón y energía termonuclear



5. establecer directivas para la importación y exportación, de manera de atender las necesidades de consumo interno de petróleo y sus derivados, gas natural, y condensado, y asegurar el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de Stocks de Combustibles y el cumplimiento del Plan Anual de Stocks Estratégicos de Combustibles, del que trata el artículo 4 de la ley 8.176 de 1991.

**5) Considero que la Agencia Nacional del Petróleo, Gas Natural y Biocombustible no tiene correspondencia en argentina.<sup>16</sup>**

La ANP, creada en 1998 como autarquía federal vinculada al MME, es el órgano regulador de las actividades que integran la industria del petróleo y gas natural y biocombustibles de Brasil. Es responsable por la ejecución de la política nacional para el sector energético de petróleo, gas natural y biocombustibles

Más específicamente, la agencia tiene como finalidades establecer reglas por medio de ordenanzas, instrucciones normativas y resoluciones; promover licitaciones y celebrar contratos en nombre de la Unión con los concesionarios en actividades de exploración, desarrollo y producción de petróleo y gas natural; y fiscalizar las actividades de las industrias reguladas, directamente o mediante convenios con otros órganos políticos, entre otras atribuciones.

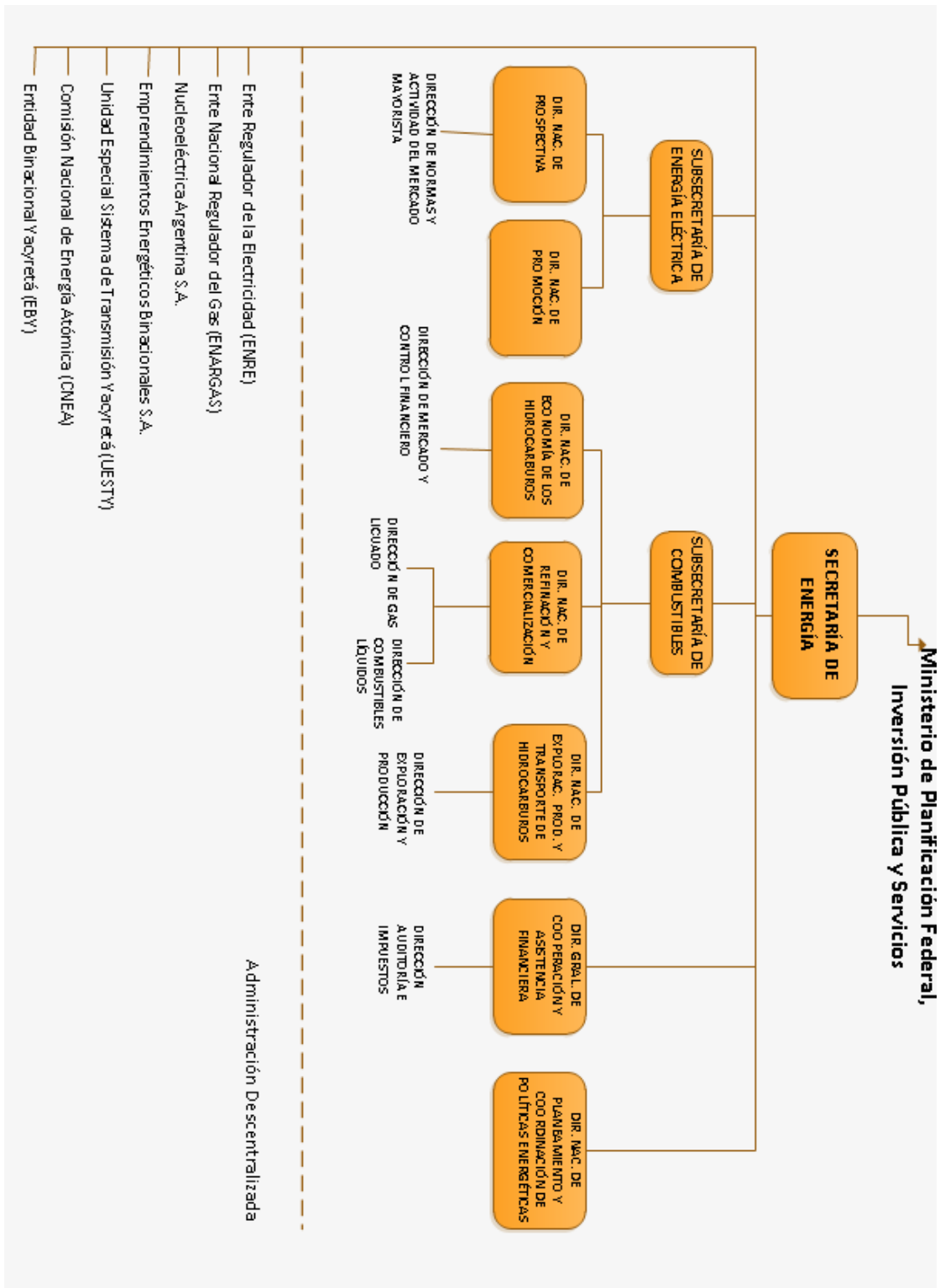
6) En el sector petrolero, a diferencia del sector de gas natural o energía eléctrica, aún no se sufre de desabastecimiento, pero la caída significativa del nivel de reservas y de producción desde finales de la década del noventa generaron la necesidad de asegurar que tal fenómeno no ocurra en el futuro. En este contexto, en el 2012 se creó, mediante el decreto 1277, la **Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas**. La función de la misma consiste en elaborar anualmente el Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas que establezca las metas deseables de inversión en todas las actividades del sector de hidrocarburos para el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos en el corto, mediano y largo plazo, asegurando el cumplimiento de los principios y objetivos perseguidos por la ley 26.741.

Las metas y funciones de esta Comisión son contempladas por las burocracias petroleras brasileñas descritas en las proposiciones anteriores.

---

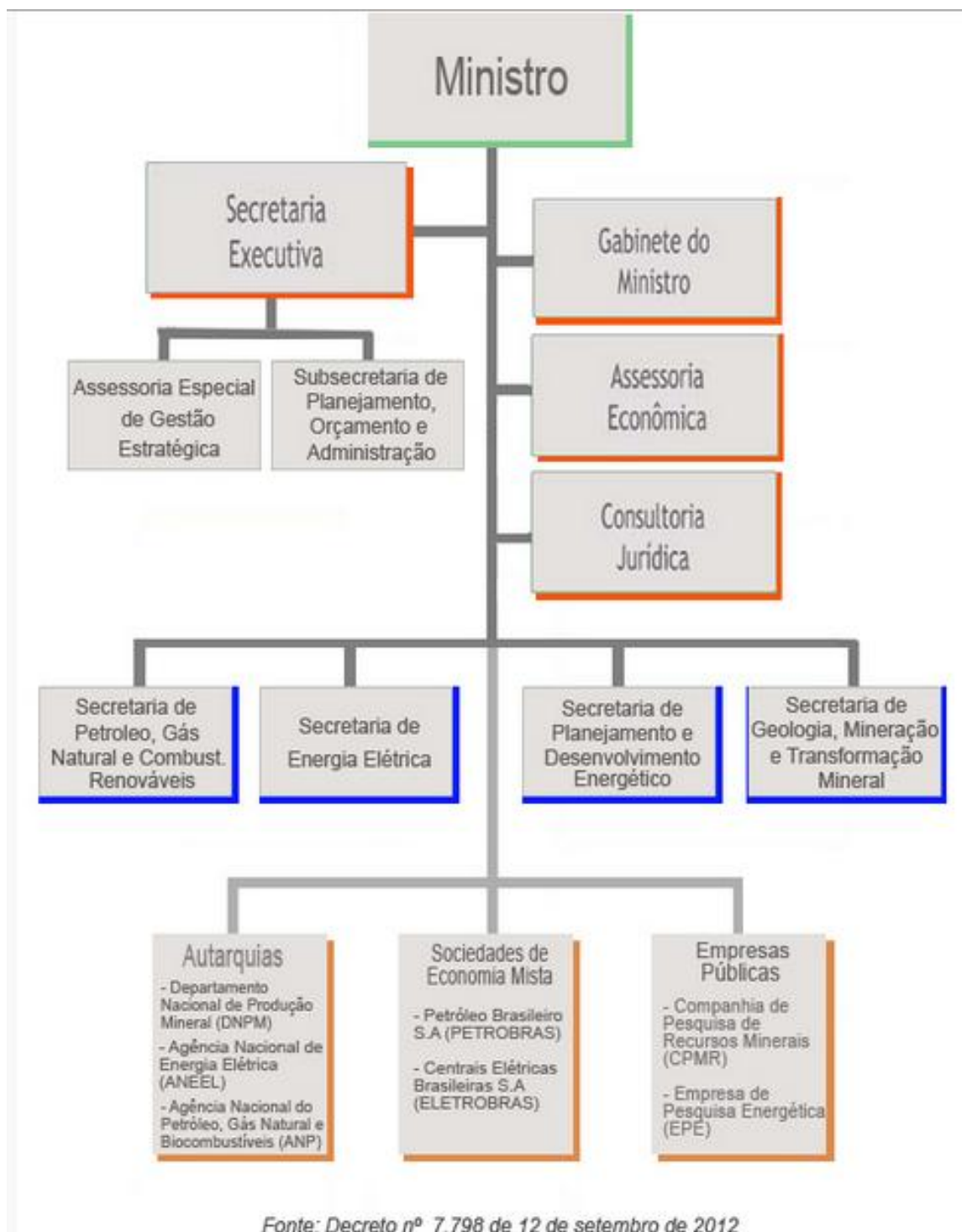
<sup>16</sup> <http://www.anp.gov.br/?pg=60389&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&cachebust=1362355671776>

3.2.c.i. Organigrama de la Burocracia Petrolera en la Actualidad: Argentina



Fuente: <http://energia3.mecon.gov.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=1507>

3.2.c.i.i. Organigrama de la Burocracia Petrolera en la Actualidad: Brasil



Fuente: [http://www.mme.gov.br/mme/menu/institucional/estrutura\\_organizacional.html](http://www.mme.gov.br/mme/menu/institucional/estrutura_organizacional.html)

## **4. Políticas Petroleras**

### **4.1. Legislación Petrolera**

#### **4.1.a. Legislación Petrolera Argentina**

Los primeros emprendimientos en 1787 fueron realizados por agentes privados bajo el afán de la comercialización del kerosene. En 1886 se creó la primera compañía petrolera, Compañía Mendocina del Petróleo, que se regía por el Código de Minería de 1886 por el cual el Gobierno Nacional administraba las concesiones mineras.

En 1907, con el propósito de la confección de un mapa geológico para estudiar las napas de agua y explorar el potencial energético de subsuelo argentino, se descubrió el primer yacimiento petrolero en Comodoro Rivadavia.

Tras asumir Sáenz Peña en 1910 se sancionó la Ley 7059, que decretaba la exploración petrolera en la zona de reserva bajo la administración estatal, para lo cual se creó la Dirección General de Explotación de Comodoro Rivadavia, embrión de la futura YPF, que dependía del Ministerio de Agricultura.

La Primera Guerra Mundial convirtió al petróleo en un recurso estratégico para la supervivencia de las naciones. Además generó un fuerte aumento del precio del petróleo. Esto generó un escenario favorable para la explotación petrolera. Por esta razón, cuando Hipólito Yrigoyen asumió la presidencia en 1916, decidió promover dos leyes. La primera, aumentaba el financiamiento para la explotación en Comodoro Rivadavia. La segunda proponía la federalización de los yacimientos petroleros. Ninguna de las leyes fue aprobada.

Para comienzos de 1920, la industria petrolera estatal estaba en crisis, y las inversiones de los grandes *trusts* internacionales habían terminado de consolidar la industria petrolera privada. Frente a esta coyuntura, antes de finalizar su mandato, Yrigoyen creó en 1922 la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF).

Durante la presidencia de Marcelo T. de Alvear nuevamente se intentó modificar el Código de Minería proponiendo la federalización de todos los depósitos mineros del país, si bien se preveía que el Estado y las provincias compartieran los beneficios de la explotación. Esta propuesta no fue aprobada.

En 1927, durante la segunda administración de Yrigoyen, la ley de nacionalización de los hidrocarburos tratada en el Congreso obtuvo el apoyo de los radicales personalistas, conservadores y socialistas (ortodoxos e independientes) por lo que fue aprobada.

La discusión petrolera volvería al Congreso en 1932 bajo la presidencia de Justo, una vez finalizada la dictadura de Uriburu que enterró la legislación petrolera yrigoyenista y el proyecto de ley de expropiación de activos petroleros privados (complementaba a la ley de monopolio estatal).

Durante la administración de Justo se aprobó en 1932, la ley orgánica de YPF. En 1935 la sancionó de la ley 12.161 que establecía el dominio compartido de los yacimientos petroleros entre la Nación y las provincias, en función de la localización de los mismos. Además, reformaba al Código de Minería y habilitó la explotación a empresas estatales o mixtas.

Durante la primera presidencia de Perón, la nueva Constitución de 1949 establecía en el artículo 40 que los yacimientos petroleros eran propiedad imprescindible e

inalienable de la Nación. Pero, en la práctica, el monopolio estatal nunca llegó a completarse por la imposibilidad fáctica de alcanzar el autoabastecimiento petrolero y la dependencia del suministro de petróleo crudo importado. Consecuentemente, durante su segundo mandato, Perón comenzó a avanzar nuevamente contratos con importantes *trusts* estadounidenses que no llegaron a concretarse porque el golpe de estado de 1955 acabó con el gobierno peronista.

En 1958 Frondizi asumió como presidente de la Nación. Ante la derogación de las disposiciones constitucionales del artículo 40 de 1949, el presidente impulsó la sanción de una *“nueva ley petrolera que ratificó la “inalienidad e imprescritibilidad” de los recursos del subsuelo, manteniendo el dominio en cabeza de la Nación (aunque participando a las provincias en la renta), y estableciendo la explotación estatal”*.<sup>17</sup> En contraste con la retórica nacionalista de la ley, en los hechos Frondizi decretó la ley de Inversiones Extranjeras y la ley de Promoción Industrial que, con el objetivo de lograr el autoabastecimiento, permitía la contratación de capital privado nacional y extranjero.

El gobierno militar que derrocó a Frondizi y respaldó la presidencia de Illia permitió que este último anulase todos los contratos petroleros firmados durante la gestión de Frondizi. Illia fue derrocado por las Fuerzas Armadas que ungieron presidente de facto a Onganía.

Bajo el mandato de Onganía, en 1967, se aprobó la Ley de Hidrocarburos (17.319), vigente hasta la actualidad, que establecía que los yacimientos situados en el país y en su plataforma continental pertenecían al Estado Nacional, mientras que las actividades del sector petrolero podían estar a cargo de YPF, y empresas privadas o mixtas.

El gobierno castrense, que en 1976 puso fin al gobierno de Isabel Perón, aprobó la ley de Contratos de Riesgo que permitió que YPF licitara la contratación de empresas privadas para las actividades de E&P. Esto favoreció un mínimo de transferencia de tecnología a YPF.

Alfonsín, luego de asumir la presidencia se enfrentó a la caída de la producción petrolera administrada por YPF junto con un estado de amesetamiento con tendencia declinante de las reservas petroleras. Consecuentemente, en 1987, el presidente decretó el Plan Houston. Éste constituía un contrato con YPF por el cual el sector privado adquiriría el derecho de explorar a su riesgo bloques en todo el país, pudiendo asociarse con la petrolera estatal. Los efectos de esta medida se manifestaron en el mediano y largo plazo.

A partir de 1991, bajo el gobierno de Menem, se desreguló por decreto el sector de hidrocarburos. Esto fue ratificado, en 1992, por la sanción de la Ley 24.145 de “Federalización de los Hidrocarburos, Transformación Empresaria y Privatización de Capital de YPF Sociedad Anónima”. Esta ley tuvo dos alcances. Primero, dio inicio al proceso de transferencia del dominio del subsuelo a las provincias. Segundo, implicó la licitación de activos “no estratégicos” de YPF S.A. para que una vez lograda la reestructuración y el *downsizing*, se licitara la mayor parte del paquete accionario de la empresa en los principales mercados bursátiles. Así, en 1999 la totalidad del paquete accionario de YPF S.A. fue adquirido por Repsol S.A.

La administración del presidente Néstor Kirchner, crítico del modelo económico neoliberal implementado por el gobierno predecesor, aumentó la intervención estatal en el sector. Se destacaron medidas como el aumento de los impuestos a la exportación de petróleo; la introducción de controles al precio doméstico de los hidrocarburos; y la creación de Energía Argentina S.A. (ENARSA) en el 2004. Esta empresa mixta posee la titularidad de los permisos de exploración y concesiones de explotación de todos los bloques ubicados en la Plataforma Continental Argentina.

---

<sup>17</sup> Gadano (2011)



La promulgación, en el 2006, de la Ley Corta (Ley 26.197) de Hidrocarburos acabó con el proceso iniciado en 1992 de transferencia de titularidad de las áreas hidrocarburíferas a las provincias, confiriéndole a estas el dominio originario y la administración, así como la facultad sobre todos los permisos de exploración, y las concesiones de explotación y de transporte existentes en sus respectivos territorios.

La Presidenta Cristina Fernández de Kirchner mantuvo la política de intervención al sector petrolero. Sin embargo, el grado de intervención estatal fue profundizado cuando en el 2012, mediante la Ley 26.741, se declaró de interés público nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos, se creó el Consejo Federal de Hidrocarburos y se declaró de Utilidad Pública y sujeto a expropiación el 51% del patrimonio de YPF S.A. y Repsol YPF Gas S.A.

Pocos meses después, para complementar la ley de expropiación de YPF se decretó el Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas que tiene como ejes estratégicos: la incrementación y maximización de las inversiones y de los recursos empleados en exploración, explotación, refinación, transporte y comercialización de hidrocarburos para garantizar el autoabastecimiento; la integración del capital público y privado; la promoción de la industrialización y la comercialización de los hidrocarburos; y la protección de los intereses de los consumidores.<sup>18</sup>



Universidad de  
**San Andrés**

---

<sup>18</sup> Decreto 1277/2012

#### 4.1.b. Legislación Petrolera Brasileña

La legislación de minería del periodo imperial estaba definida por la Constitución de 1824 y por la Ley de Tierras de 1850. Establecía que el subsuelo era propiedad del Estado, pudiendo, sin embargo, ser explorado por particulares. El primer emprendimiento privado de exploración de combustibles minerales, fue el de Thomas Sargent en 1864.

La Constitución republicana de 1891, modificó las condiciones legales de la actividad minera, destacándose dos principios. Primero, la propiedad del suelo incluía a la del subsuelo. Segundo, se redujo la extensión de las tierras públicas bajo jurisdicción del Estado Nacional, encontrándose la mayor parte de las concesiones de exploración mineral bajo el control de los estados federales.

Frente al fracaso de las iniciativas privadas en la búsqueda de petróleo se creó, en 1907, el Servicio Geológico y de Mineralogía de Brasil (SGMB) para estudiar la estructura geológica y mineral de la República. Pero, la reglamentación de la actividad minera debió esperar al inicio de la Primera Guerra Mundial. En 1915 se aprobó la Ley de Calógeras que perfilaba los derechos absolutos de los propietarios del suelo. Complementando este esfuerzo, se creó el Consejo Superior de Minas. En 1921 se sancionó la Ley de Minas, cuya principal innovación fue que el gobierno federal podría conducir búsquedas de petróleo mediante el SGMB.

El gobierno que rigió desde 1930 a 1945 repudió la legislación de minas del periodo anterior, por lo que decretó el fin de cualquier actividad de los gobiernos estatales. Además, el SGMB fue reemplazado por el Departamento Nacional de Producción Mineral (DNPM). También, se redactó un Código de Minas extremadamente restrictivo y nacionalista.

En 1937, unos meses después de la implantación del Estado Novo, inspirados en la nacionalización y estatización parcial o total de la industria petrolífera argentina y mejicana, algunos oficiales reclamaron al gobierno federal un control centralizado y rígido sobre el sector petrolífero. Con ese fin, el Decreto N° 395 aprobado en 1938 convertía el abastecimiento nacional de petróleo en un servicio de utilidad pública, y creó al Consejo Nacional de Petróleo (CNP) para regular al sector.

Entre 1945 y 1950 el abastecimiento de derivados de petróleo vía importaciones comenzó a presionar de forma creciente las disponibilidades cambiarias del país. La principal iniciativa tomada por el CNP, y apoyada por el presidente Dutra, fue conocida como el Estatuto Petrolero. Éste intentaba atraer capital extranjero hacia el sector petrolero, permitiendo que la Unión ejecutara por administración directa o contratada la refinación de petróleo en Brasil. El Estatuto permitía que el capital extranjero participase de la industria sin casi ninguna restricción una vez satisfechas las necesidades de consumo interno de gasolina. Esta estrategia no fue viable.

En 1953 durante la presidencia de Vargas, la ley 2.004 determinó que todos los yacimientos petroleros pertenecían a la Unión. Además creó a Petrobras, empresa estatal con el monopolio sobre todas las actividades del sector petrolero.

En 1964, durante la dictadura militar, era clara la necesidad de avanzar en la E&P en la plataforma submarina. Esto implicó disminuir las actividades terrestres y, en un principio, la necesidad de contratar servicios especializados a extranjeros. Además, ese avance dependió de un gran esfuerzo de capacitación en las áreas de ingeniería y geofísica. Conjuntamente, el proceso de sustitución de técnicos extranjeros y la absorción de tecnología sería más lento. Pero, para 1971 ya habían pasado seis años sin

resultados significativos en la E&P en áreas marítimas, convirtiéndose necesaria la actuación de la empresa en un contexto externo competitivo donde jamás había operado. Para esto, en 1972, se creó una empresa subsidiaria para la E&P de petróleo en el exterior, Braspetro. Esto le permitió a Petrobras asociarse a multinacionales y adquirir conocimiento de las operaciones internacionales y experiencia técnica y comercial, consolidándose como empresa, y convirtiéndose en un agente importante de intercambio tecnológico, en la frontera de la innovación. Desde entonces, la tecnología de exploración, particularmente en aguas profundas y ultra profundas ha sido el sello distintivo de Petrobras.

En 1995, bajo el gobierno de Cardoso, la enmienda constitucional n° 9, flexibilizó el monopolio de las actividades del sector petrolero. Más adelante, en 1997, la aprobación de la ley 9.478, conocida como la “Segunda Ley de Hidrocarburos”, convirtió a Petrobras en una empresa mixta y acabó con el monopolio de la misma en las etapas E&P de hidrocarburos. Pero Petrobras mantuvo los derechos de todos los terrenos de petróleo y gas que tenía produciendo en ese momento, como en los bloques en donde había hecho descubrimientos comerciales o significativas inversiones de exploración. Es más, se le otorgó el derecho de realizar consorcios con empresas privadas. Todo esto contribuyó a que retuviera su posición dominante en el sector. La nueva ley también creó el Consejo Nacional para Políticas Energéticas (CNPE), y determinó que en caso de riesgo de desabastecimiento del mercado interno los concesionarios debían otorgarle prioridad a este último. Al año siguiente se creó la Agencia Nacional del Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles. Ésta, entre otras cosas, tuvo un rol muy importante en promover el desarrollo de un sector petrolero nacional fuerte.

En el 2010, durante la presidencia de Lula da Silva, se aprobó la ley 12.351 que dispuso el régimen de *Product Sharing Contracts (PSC)* respecto de las actividades de E&P para áreas estratégicas o pré-sal. Ésta contribuye a perpetuar el rol dominante de Petrobras en el sector petrolero brasileño.

## 4.2. Marco Contractual

### 4.2.a. Marco Contractual Argentino

El desarrollo de hidrocarburos en Argentina está gobernado por la Ley de Hidrocarburos (ley 17.319/1967) y la Ley Corta de Hidrocarburos (ley 26.197/2007). Estas leyes establecen 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.

El diseño de las políticas energéticas a nivel federal es responsabilidad del Poder Ejecutivo Nacional. Los objetivos políticos, económicos y sociales del gobierno son:

- 1) autoabastecimiento de hidrocarburos
- 2) garantizar el desarrollo económico con equidad social
- 3) creación de empleo
- 4) incrementar la competitividad de los diversos sectores económicos
- 5) crecimiento equitativo y sustentable de las provincias y regiones.

Si bien no está especificado en la legislación, las Autoridades de Aplicación realizan rondas de licitaciones. En las provincias, la Autoridad de Aplicación es el Poder Ejecutivo Provincial o la Secretaría de Energía Provincial. En el territorio Nacional, la Autoridad de Aplicación es el Poder Ejecutivo Nacional o la Secretaría de Energía Nacional.

Los criterios de aplicación consisten en que los titulares de los permisos y de las concesiones deben poseer la solvencia financiera y la capacidad técnica adecuadas para ejecutar las tareas inherentes al derecho otorgado. Además, se establece que quienes efectúen los trabajos regulados por esta ley contemplarán preferentemente el empleo de ciudadanos argentinos en todos los niveles de la actividad.

Sólo podrá presentar ofertas cualquier persona física o jurídica presente en el Registro de Empresas de Exploración y Explotación de Hidrocarburos. Entre éstas encuentro empresas provinciales; empresas mixtas; y empresas privadas pequeñas y medianas; y algunas *oil majors*.<sup>19</sup>

Previo a la licitación no se establecen guías claras que guíen el diseño y el manejo de las rondas. El sistema de asignación de derechos parece consistir en ofertas cerradas, si bien no se conoce si poseen uno o múltiples objetivos.

Como se estableció más arriba, el tipo de acuerdo legal consiste en permisos y concesiones, y es de exclusiva cuenta del concesionario los riesgos propios de la actividad minera.

El permiso de exploración le confiere al concesionario el derecho exclusivo de ejecutar todas las tareas que requiera la búsqueda de hidrocarburos dentro del perímetro delimitado por el permiso y durante los plazos que fija la ley, junto con el derecho de convertir el permiso en una concesión de explotación y transporte una vez que se haga un descubrimiento comercial. Las concesiones de explotación tendrán una vigencia de 25 años desde la fecha de la resolución que las otorgue, más 2 o 5 años adicionales según la concesión se encuentre en el periodo básico o en el de prórroga.

Los elementos claves del régimen fiscal son determinados por la Ley de Hidrocarburos 17.319 y el decreto 2178, y las normas que las modifican. Ellos incluyen:

---

<sup>19</sup>Por ejemplo: Chevron, ExxonMobile, Pan American, Shell, entre otras

1. Tributos provinciales y municipales
2. Derechos aduaneros
3. Impuesto a las ganancias
4. Canon
5. Regalías

Respecto de los factores negociables, el marco contractual argentino solo toma en cuenta los programas de trabajo.

El criterio para otorgar el permiso o concesión no es develado, por lo que no es posible saber si fue entregado al mejor oferente, o a uno que se vio favorecido por sobre los demás. Esto no parece imponer fuertes restricciones para resistir las presiones políticas o de lobby.

La única forma *legalmente* especificada para promover la competencia es la limitación al tamaño del bloque a ser otorgado. Más específicamente, los permisos de exploración abarcan áreas cuya superficie no exceda de cien (100) unidades. Los que son otorgados sobre la plataforma continental no superan las ciento cincuenta (150) unidades. Cada unidad tendrá una superficie de cien kilómetros cuadrados.

La resolución 1834/2005 estableció un régimen orientado a asegurar el abastecimiento interno de los hidrocarburos líquidos así como sus derivados.

Para reducir la asimetría de información, la Resolución 1299/2006 creó el marco para la generación de la Base de Datos Integral de Hidrocarburos, celebrado entre la Subsecretaría de Combustibles y Energía de Argentina Sociedad Anónima. La resolución invitaba a las provincias productoras a adherirse al mencionado Convenio.

Hacia fines del 2012, el decreto 1277 creó la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas (CPCEPNIH) para que elabore las metas deseables en materia de inversiones en exploración, explotación, refinación, transporte y comercialización de hidrocarburos, con el propósito de garantizar el autoabastecimiento de hidrocarburos, asegurando el cumplimiento de los principios y objetivos perseguidos por la Ley 26.741. Dada la reciente creación de esta Comisión, no está claro cuál será su rol en el *upstream* del sector petrolero.



#### 4.2.b. Marco Contractual Brasileño

El desarrollo de hidrocarburos en Brasil está gobernado por la Ley del Petróleo 9.478. El gobierno federal es dueño del petróleo, gas natural, y otras acumulaciones de hidrocarburos fluidos existentes en el territorio nacional, que incluye el área *onshore*, las aguas territoriales y plataforma continental.

El diseño de las políticas energéticas a nivel federal es responsabilidad del Poder Ejecutivo nacional. Los objetivos políticos del gobierno brasileño son varios. Los que me gustaría destacar son:

1. Mantener y promover la autosuficiencia con respecto a la producción de petróleo
2. Promover el desarrollo económico
3. Ampliar el mercado de trabajo
4. Valorizar los recursos energéticos
5. Proteger el medio ambiente
6. Garantizar la oferta de derivados del petróleo en todo el territorio nacional
7. Atraer inversiones para la producción de energía
8. Ampliar la competitividad del país en el mercado internacional

Las actividades de E&P de petróleo pueden ser llevadas a cabo mediante el otorgamiento de concesiones a empresas privadas y/o mixtas establecidas bajo las leyes brasileñas.

Es de competencia de la Agencia Nacional del Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles (ANP) promover la regulación, contratación y fiscalización de las actividades económicas que involucran a la industria petrolera, por lo que las rondas competitivas de licitaciones son realizadas anualmente por la misma. Los anuncios especifican si las compañías pueden ofrecer su propuesta individualmente o grupalmente. Los parámetros de licitación y el criterio de evaluación son determinados por la ANP. Éstos han evolucionado con el tiempo según los objetivos del gobierno.

Las concesiones son otorgadas a través de procesos competitivos de licitación, en la forma de subastas cerradas y con múltiples objetivos, a las compañías que cumplen con los requerimientos legales, económicos y técnicos definidos por la ANP. Éstos incluyen los programas de trabajo, las propuestas de actividades de exploración, los plazos y los volúmenes mínimos de inversión, y los cronogramas físico-financieros. Además, la ANP establece el mínimo del bono de asignatura y el mínimo de contenido local por tipo de bloque y ubicación.

La Ley 11097/2005 y las subsecuentes regulaciones implementadas establecieron guías claras para el diseño y manejo de las rondas de licitación, incluyendo: definición de los bloques a ser ofrecidos; anuncio público de las rondas; publicación del modelo de acuerdo de concesión; audiencias públicas; sesiones de información sobre cuestiones técnicas y ambientalistas; sesiones de información sobre cuestiones fiscales; las expresiones de interés de las compañías; recolección de los honorarios de participación; acceso a paquetes de datos; proceso de calificación de las empresas; evaluación de las ofertas y el anuncio de los ganadores; y firma de los acuerdos de concesión.

Concluida la licitación, el ganador es aquel cuya oferta sobre el bono de asignatura, los programas de trabajo y el contenido local sea la más alta. En caso de empate, la licitación será decidida a favor de Petrobras si esta no compitió en un consorcio con otras empresas. De cualquier forma, el concesionario ganador toma el riesgo de

exploración y, si es exitoso, es el único dueño de la producción, sujeto al pago de impuestos y honorarios. El periodo de exploración varía entre 3 y 10 años según el bloque, y es dividido en 2 o 3 sub periodos. El programa de trabajo mínimo, el volumen de inversión previsto, las correspondientes garantías financieras, y la renuncia de las obligaciones para cada sub periodo están detallados en los anexos de los acuerdos de concesiones. Si el descubrimiento es considerado comercial, la compañía debe entregar un plan de desarrollo a la ANP para que sea aprobado, especificando previamente el trabajo y los gastos que serán necesarios antes de comenzar la producción. La duración del periodo de producción es de 27 años, renovable bajo condiciones determinadas por la ANP.

Los elementos claves del régimen fiscal incluyen:

1. Bono de Asignatura
2. Royalty
3. La participación del dueño de la tierra
4. Participación Especial o Impuesto Petrolero Especial
5. Impuesto a las ganancias, impuestos estatales y municipales, y contribuciones sociales, de acuerdo con la legislación impositiva
6. Honorario a la Superficie

Los contratos de concesión incluyen la Cláusula del Contenido Local que incide sobre las fases de exploración y desarrollo de la producción. De acuerdo con esta cláusula, los concesionarios deben asegurar la preferencia por oferentes brasileros siempre que sus ofertas presenten condiciones de precio, plazo y calidad equivalente a la de los otros oferentes.

El bono de asignatura, los programas de trabajo y el contenido local son parámetros negociables. Todos los otros parámetros del régimen fiscal son fijos.

Los contratos de concesiones prevén que en caso de riesgo de desabastecimiento de combustibles en el país los concesionarios atiendan de forma prioritaria las necesidades del mercado interno.

La primera ronda de licitación en 1999 marcó el fin del monopolio estatal sobre las actividades de E&P. La apertura del sector a empresas privadas atrajo el interés de las *oil majors* y algunas grandes empresas independientes. Desde la segunda ronda de licitación- que específicamente tenía como objetivo las acumulaciones marginales- en adelante, grandes empresas independientes y empresas brasileñas comenzaron a jugar un rol más importante. Para apoyar el desarrollo de empresas locales, e intensificar la competencia, en la tercera ronda de licitación se incluyeron bloques en aguas ultra profundas y áreas *onshore* maduras. Además, la introducción de la denominación de los bloques junto con la reducción del tamaño de los mismos según el riesgo exploratorio aumentó la competencia y afectó las estrategias de licitación de las empresas.

Según Tordo et. al (2011), la des-monopolización del sector permitió que el país acelerase la exploración y desarrollo de sus recursos petroleros sin dejar de mantener un firme control sobre el sector a través de la regulación y la participación directa de la empresa nacional.

El descubrimiento de Tupi en el 2006, un terreno ubicado en el área pré-sal, implicó que los términos de licencias existentes hasta ese momento fueran considerados inadecuados para esas regiones. Consecuentemente, el gobierno dispuso, en el 2010, mediante la aprobación de la ley 12.351, el uso de los *product sharing contracts (PSC)* exclusivamente para estas áreas. Estos contratos poseen dos fases, la de exploración y la de producción. Además, la Unión, a través del fondo específico creado por esta ley, creó una nueva empresa estatal llamada Pré-sal Petróleo S.A. (PPSA) a través de la cual podrá participar de las inversiones en las actividades de E&P en el área pré-sal y en

áreas estratégicas. Tanto el *PSC* como *PPSA* permiten aumentar el control gubernamental sobre el desarrollo de estas reservas estratégicas.

La licitación para la contratación bajo el régimen de *PSC* obedece las normas de la ANP. Aunque hay que aclarar que Petrobras es la operadora de todos los bloques contratados bajo el régimen de *PSC*, siéndole asegurado una participación mínima del 30% en el consorcio. Petrobras puede participar de la licitación para aumentar su participación mínima. Cuando Petrobras es contratada directamente o en el caso de ser la única vencedora de la licitación, debe constituir un consorcio con la empresa pública. El licitante vencedor, que no sea Petrobras, debe constituir un consorcio con Petrobras y con la empresa pública.

Los derechos de las obligaciones patrimoniales de Petrobras y de los demás contratados son proporcionales a su participación en el consorcio. El consorcio es administrado por un comité operacional compuesto por representantes de todas las empresas.

Las cláusulas para entrar en tal acuerdo son: la definición de los bloques a contratar; la obligación del concesionario de hacerse cargo de todos los riesgos de explotación, evaluación y desarrollo, y producción; las garantías indicadas por el contratista; los derechos al *cost oil* y los parámetros para calcular la distribución del petróleo excedente; la asignación, composición, operación y procedimientos de decisión del comité que opera y dispone los procedimientos para resolver disputas; el periodo de la fase de explotación y las condiciones para su extensión; el criterio para descomisionar el área y las penalidades impuestas si no se cumple el contrato; entre otras cosas.

El régimen fiscal consiste en: bonos de asignatura; royalties; y participación al dueño de la tierra en el caso de un bloque *onshore*.

La política de la ANP, cuyo objetivo era mejorar el conocimiento del potencial hidrocarburífero de Brasil introduciendo cambios que favorecieran la adquisición de datos sísmicos por empresas de servicios en una base de riesgo, también sirvió para reducir la percepción de riesgo y asimetrías entre los licitadores. Consecuentemente, Brasil tiene una de las bases de datos más extensa del mundo sobre geofísica, geología y petrofísica, que constituye un patrimonio nacional muy valorado.

SanAndres

#### 4.2.c. Régimen Fiscal

- Definición de instrumentos fiscales

##### **Bonus**

Pagados por el inversor en la ocurrencia de un evento específico como:

- Firma de contrato
- Descubrimiento
- Declaración de comercialización
- Entregar facilidades en comisión
- Comienzo de producción y/o alcanzar el nivel objetivo de producción

##### **Royalties**

Basado en el volumen (royalty unitario o específico) o el valor (royalty ad valorem) de la producción o exportación.

##### **Corporate income tax:**

Impuestos que se pagan cuando los ingresos anuales sobrepasan una cierta medida de costos y derechos de emisión. La tasa aplicable es fija y puede ser la misma o mayor que en otras industrias.

##### **Progressive income tax:**

Uso de tasas impositivas escalonadas ligadas a precios, volúmenes, valores, etc. Estos se agregan a los impuestos corporativos convencionales.

##### **Resource rent tax:**

Ata el impuesto más directamente a las ganancias del proyecto

##### **Cost recovery limit:**

Define el porcentaje de petróleo crudo neto que puede ser usado para recuperar costos. Trasladar/arrastrar costos no recuperados puede ser limitado o no.

##### **Profit/oil split:**

La ganancia que permanece luego de deducir el royalty y costo de recupero. Esta es la repartición entre el gobierno y el inversor, en la mayor parte de los casos, según una escala móvil

Fuente: Tordo et. al (2010)

• Comparación de los elementos fiscales entre Concesiones y PSC

	Concesión	PSC
Elementos básicos	Tiene tres componentes: a) royalties b) deducciones (como costos de operación, depreciación, amortización y costos intangibles de perforación) c) impuestos	El contratista recibe una proporción de la producción por los servicios realizados. En la forma más básica, hay dos componentes: a) recupero de costos b) división del <i>oil profit</i> pero muchos PSC tienen cuatro elementos: a) royalty b) recupero de costos c) <i>profit oil</i> d) impuestos
Royalty	El royalty es normalmente un porcentaje de las ganancias de la venta del hidrocarburo. Puede ser determinado en una escala móvil, los términos pueden ser negociables, o biddable, o estatuario, y pagados en efectivo o especie. El royalty es deducible de impuestos.	Similar a los concesionarios. Además los royalties no son costo recuperables pero si deducibles de impuestos
Costos fiscales	La definición de costos fiscales está descripta en la legislación del país en el acuerdo concesionario particular. Royalties y gastos operativos son usualmente gastados en el año en el que ocurren, y la depreciación es calculada según la legislación aplicable.	Los costos fiscales, son definidos y las reglas para la amortización y depreciación son establecidas en la legislación del país o en el PSC particular. Luego del pago de los royalties, el contratista tiene permitido recuperar los costos según las provisiones contractuales. Lo que queda de la producción es dividido entre el gobierno y la empresa a la tasa negociada



Costos recuperables	No hay límites a los costos recuperables	Usualmente los costos pueden ser recuperables hasta el límite definido por el PSC.
Ingreso imponible	<p>Puede ser tasado a la tasa impositiva corporativa del país.</p> <p>Impuestos sobre recargos especiales y programas de incentivos especiales pueden aplicarse.</p> <p>Las pérdidas impositivas pueden ser llevada a futuro hasta la completa recuperación o por un periodo limitado de tiempo</p>	<p>Impuestos a las empresas pueden ser aplicados o pagados por el gobierno o la empresa nacional en representación del contratista.</p> <p>El impuesto sobre la renta es calculado sobre ingresos imponibles como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) ingresos netos de royalties</li> <li>b) costos subvencionables</li> <li>c) el porcentaje de <i>profit oil</i> del gobierno</li> </ul> <p>Las pérdidas impositivas pueden ser llevada a futuro hasta la completa recuperación o por un periodo limitado de tiempo</p>

Fuente: Tordo et. al (2010)