

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Producción y desarrollo de la industria de hidrocarburos
Estudio comparado: Argentina y Brasil en los gobiernos de Kirchner y Lula

Alumno: Agustín Darío Estala

Tutor: Lucas Llach

Firma: _____

02 de Julio, 2010

A mi papá

CAPITULO I: INTRODUCCIÓN.....	5
<i>MARCO TEÓRICO</i>	6
CAPITULO II: EL VIRAJE DE LOS 90'S	8
<i>EL VIRAJE</i>	8
A) <i>PUNTO DE INFLEXIÓN Y PROFUNDIDAD DE LA REFORMA EN LA INDUSTRIA PETROLERA</i>	9
<i>Argentina.....</i>	9
<i>Brasil.....</i>	11
<i>Primeras conclusiones</i>	13
B) <i>RESULTADOS EN EL UPSTREAM</i>	14
<i>Definiendo conceptos claves de la industria del petróleo</i>	14
<i>El plano internacional</i>	16
<i>Argentina y Brasil en números</i>	20
<i>Segundas conclusiones.....</i>	23
<i>RESUMEN DEL CAPITULO</i>	24
CAPITULO III: ¿EL VIRAJE DE UN NUEVO SIGLO?.....	25
<i>¿REACCIÓN A LOS 90S?</i>	25
<i>CAMBIOS EN EL NUEVO SIGLO</i>	26
A) <i>DESCRIPCIÓN BREVE DE LA INDUSTRIA PETROLERA</i>	26
<i>Argentina.....</i>	26
<i>Brasil.....</i>	28
B) <i>RESULTADOS DEL UPSTREAM EN EL NUEVO SIGLO.....</i>	30
<i>Plano internacional a comienzos de siglo</i>	30
<i>Argentina y Brasil en números a comienzos de siglo</i>	34
<i>Conclusiones finales</i>	36
<i>RESUMEN DEL CAPITULO</i>	38
CAPITULO IV: PASADOS SEMEJANTES, PRESENTES DISÍMILES	39
<i>PERFIL ECONOMICISTA</i>	39
<i>PERFIL INTERNACIONAL.....</i>	41
<i>PERFIL IDEOLÓGICO</i>	43
<i>PERFIL DE LOS INTERESES</i>	45
<i>PERFIL INSTITUCIONAL</i>	47

<i>RESUMEN DEL CAPÍTULO</i>	49
CAPITULO V: DINÁMICA DE LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO Y GESTIÓN POLÍTICA ...	50
<i>PROBLEMAS POST-AJUSTE ESTRUCTURAL</i>	52
<i>REGULACIÓN DE LOS HIDROCARBUROS</i>	53
<i>DÉFICIT DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL</i>	54
1) <i>Déficit del contexto institucional</i>	54
2) <i>Déficit de estructura organizativa</i>	55
ARGENTINA	58
<i>Retenciones a las exportaciones de petróleo</i>	59
<i>Ley de Hidrocarburos o “Ley Corta”</i>	59
<i>Energia Argentina S.A. (Enarsa)</i>	60
<i>Argentina en pocas palabras</i>	62
BRASIL.....	63
<i>Agencia Nacional de Petróleo (ANP) y Consejo Nacional de Política Energética (CNPE)</i>	64
<i>Descubrimiento de las reservas de Tupí: “O petróleo é nosso”</i>	67
<i>Brasil en pocas palabras</i>	68
CAPITULO VI: CONCLUSIONES FINALES	70
BIBLIOGRAFIA	73

CAPITULO I: Introducción

A medida que aumenta la población humana, las sociedades necesitan más de todo (alimentos, agua, energía, minerales, fibras, etc.) para satisfacer las necesidades materiales básicas de los individuos que la componen sostiene Michael T. Klare¹. Entre estos recursos encontramos al petróleo, uno de los recursos-motores de la economía mundial de los últimos tiempos y todo indica que la demanda mundial de recursos va a seguir aumentando gracias a la combinación del crecimiento demográfico y la expansión económica. El petróleo es un recurso estratégico clave, no renovable y necesario para el desarrollo y crecimiento de las naciones, por esto mismo, resulta interesante acercar la lupa sobre la industria de los hidrocarburos. Al mismo tiempo, no existe una basta literatura que analice las últimas transformaciones que sufrieron Argentina y Brasil en el sector petrolero y con menos probabilidad se podrá encontrar un estudio comparado. Los últimos estudios realizados corresponden al período caracterizado por la desregulación de los mercados y la ausencia del Estado – con variación en cada caso- como el actor decisivo en la definición de una política energética.

Argentina y Brasil son países que han sido comparados innumerables veces dentro del ámbito académico, ya sea por parte de intelectuales brasileños o argentinos. Es esta una de las razones por las cuales este estudio considera pertinente continuar con esa tradición que existe en la literatura de las ciencias políticas y estudios internacionales. Además, son de suma importancia para la región. Como explica Pousadela², en primer lugar, estos países han sido actores claves en Sudamérica y relevantes en el escenario político internacional a lo largo de su historia. En segundo lugar, a grandes rasgos uno podría argüir que se trata de dos sociedades vecinas, cercanas en espacio y con un desarrollo histórico semejante. También, es importante destacar las similitudes que han tenido en el desarrollo de sus economías y evolución política. Por estas mismas razones –y pese a las diversidades existentes- es posible considerar que son aptos para ser objeto de un análisis comparado, eliminando gran parte de los riesgos conocidos por la rigidez metodológica. De todas formas, es necesario aclarar que también se tiene conocimiento de las particularidades de estos dos países y de sus diferencias producto de sus orígenes coloniales, etc. y por esta misma razón reconocemos que no siempre es sencillo realizar una comparación con todo el rigorismo científico necesario para arribar a conclusiones perfectas. También se contempla la dificultad de estudiar a estos dos países vecinos que han tenido mucha influencia uno sobre el otro, ya que puede limitar el argumento que justifica la comparación misma en el sentido de

¹ Michael T. Klare. “Introducción”. En *Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*. Urano, Barcelona, 2003.

² Pousadela, Inés M. “Las políticas públicas y las matrices nacionales de cultura política” En *Pasiones Nacionales. Política y cultura en Brasil y Argentina*. Grimson, Alejandro (Comp.) Edhasa-UNDP Argentina, Buenos Aires, 2007. págs. 49-54.

que sus similitudes se deban justamente a su proximidad, lo que sería igual que decir que esas coincidencias se deben a un alto nivel de interacción. De todas formas, por la dificultad de discernir lo que es propio del nacional de la influencia del otro sujeto, consideramos que no deslegitima nuestra selección de casos. Por último, la industria del petróleo ha sido objeto de debate, tanto en Argentina como en Brasil, en relación a la utilización de los recursos para alcanzar el desarrollo y el autoabastecimiento. Las discusiones acerca de su explotación se remontan a principios del siglo XX cuando todavía el carbón era la fuente energética por excelencia³. El debate entonces no resulta nuevo, pero si las transformaciones que ha sufrido esta industria en los últimos tiempos.

Marco Teórico

En la siguiente tesis vamos a enfocarnos en el estudio comparado del sector upstream de la industria de hidrocarburos de Argentina y Brasil durante los períodos de N. Kirchner (2003-2007) y el primer gobierno de Lula (2003-2007). Hacia el 2007 encontramos dos realidades muy diferentes entre estos dos países, el caso exitoso es el de Brasil con un gran crecimiento y resultados positivos dentro de la industria de hidrocarburos, perfilándose a ser una potencia en el rubro⁴. En Argentina encontramos que el país ha perdido terreno en la industria del petróleo y esta siendo duramente cuestionada por las bajas tasas de crecimiento y por lo tanto, arrojando resultados negativos⁵.

El objetivo de esta tesis es explicar la diferencia existente en los niveles de crecimiento y desarrollo del sector del upstream en Brasil y en Argentina.

En resumen, nuestra hipótesis es que las instituciones son la clave para entender porque el sector upstream de hidrocarburos tiene resultados tan opuestos en nuestros casos nacionales. Sostenemos que es la configuración de las instituciones las que permiten llevar adelante cierto tipo de reformas o no en una u otra dirección. Para evaluar la dirección y las intensidades hay que considerar el contexto y los déficits institucionales que generan la posibilidad de llevar o no adelante modificaciones en el status quo.

En otras palabras, esta tesis procura examinar como la configuración de las instituciones han sido clave para explicar el éxito o fracaso del desarrollo de la industria petrolera. Para ofrecer una explicación mas acabada utilizaremos los argumentos explicativos que Gourevitch propone, de las

³ Solberg, Carl. *El Petróleo y nacionalismo en la Argentina*, Buenos Aires, Ed. Emecé, 1982.

⁴ Peña, Félix: “La madurez de un gigante”. *Diario La Nación* 18/11/2007. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=963161

⁵ “El petróleo festeja en crisis su centenario”. *Diario La Nación*. 13/12/2007. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=970699

cuales nosotros vamos a llamar en el capítulo IV; 1) perfil económico; 2) perfil internacional; 3) perfil ideológico; 4) perfil de los intereses; y por último 4) perfil institucionalista.⁶

Estas variables explicativas no son independientes unas de otras, de hecho están interconectadas entre sí. De todas formas, la ventaja de analizarlas por separadas es que nos permite encontrar las características de cada explicación y luego someterlas a una comparación para dar cuenta de cual es más significativa, teniendo en cuenta la situación histórica y la realidad espacial que se analiza.

Por otro lado, tomamos de Oszlak⁷ (2004), el concepto de déficit de capacidades institucionales (DCI) se refiere a los diversos factores que pueden impedir el normal ejercicio de las variadas funciones regulatorias. A partir de este concepto podremos evaluar las deficiencias institucionales para la mejor regulación en el caso de Brasil y la presencia de deficiencias que imposibilitan la construcción de instituciones fuertes en el caso de la Argentina.

En primer lugar, justificaremos porque el perfil institucionalista es el más significativo para explicar los resultados de política de hidrocarburos en los casos que nos interesan durante el período mencionado. En segundo lugar, pasaremos a evaluar los déficits institucionales y la gestión de las políticas en el sector que repercuten en la explicación de nuestra variable dependiente ya mencionada.

En esta tesis utilizaremos la metodología del “estudio comparado” con las dificultades que ya mencionamos al principio. La tesis tendrá la siguiente estructura: (1) en el capítulo II se hará una introducción sobre las reformas sufridas durante los 90s por el sector de hidrocarburos en los dos casos y sus resultados. Posteriormente, (2) en el capítulo III se hará una introducción sobre el período 2000-2007, luego de las reformas de mercado y se analizarán los cambios sufridos y sus resultados. Luego, (3) en el capítulo IV se evaluarán e identificarán las diferentes explicaciones alternativas. A continuación (4) en el capítulo V se analizará el período donde queremos hacer un aporte explicando los niveles de desarrollo y crecimiento del sector upstream de cada país, antes introduciendo el concepto de DCI. Finalmente (5) en el capítulo VI se hará una conclusión final resumiendo brevemente la extensión de la tesis.

⁶ Gourevitch, Peter. “Las opciones de política” En *Políticas estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales*. Ed. FCE, México, 1993.

⁷ Oszlak, Oscar. “Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica”. En *Política y Gestión Pública*. Bresser-Pereira, Luis Carlos, [et. al.]. CLAD-CFE, Buenos Aires, Argentina, 2004.

CAPITULO II: El viraje de los 90's

La industria hidrocarburífera ha sido por excelencia a lo largo de los años de predominancia estatal; tanto en el caso de Argentina como en el de Brasil.

Sin querer hacer un racconto de toda la historia transcurrida en estos dos países, merece sin embargo, mencionar el viraje neoliberal que aconteció sobre toda la región de América Latina y el impacto que este tuvo sobre la misma. Innumerables cantidades de trabajos se han publicado sobre este tema en los que se considera como un punto de inflexión la década de los 90's. ¿Por qué ocurrió este cambio de modelo de desarrollo económico? ¿Cuál fue el alcance y la profundidad de este nuevo modelo? ¿Cuáles fueron los resultados? ¿Quiénes fueron los más perjudicados y beneficiados con la implementación del mismo? En líneas generales la discusión académica siempre giro entorno a estas cuestiones y sin nunca poner en duda esta transformación con dirección hacia una economía de tinte neoliberal.

El Viraje

Los años 80's, en América Latina, pueden describirse como un período de recesiones, marcado por un crecimiento pronunciado de las deudas externas y crisis fiscales de los Estados, de penetración de la ideología liberal -en distintos grados de país a país- y como la etapa en la que se empiezan a producir las primeras modificaciones en el pensamiento económico predominante. El pensamiento económico liberal buscaba lograr una estabilidad económica, apuntaba a la responsabilidad fiscal y entendía que el rol paternalista del Estado era perjudicial para el crecimiento y desarrollo de las economías y que por lo tanto, debía ser reemplazado por la no-intervención del mismo o reducirlo a su mínima expresión⁸. Este viraje que se produce, difiere del antiguo modelo en la manera de entender el crecimiento y desarrollo de las economías (ISI)⁹, y acaba en la implementación de una serie de reformas y políticas públicas que impulsan la apertura de los mercados y la desregulación integral de las economías nacionales.

No es nuestra intención volver sobre este proceso. Nos interesa contextualizar nuestro estudio con la intención de focalizar sobre la industria hidrocarburífera, más específicamente: el sector de exploración, producción o extracción (upstream)¹⁰. Abarcaremos primeramente la etapa en donde se

⁸ Gerchunoff, P. y Llach, L. *El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas*, 2da Ed. Buenos Aires: Ariel, 2005.

⁹ El Modelo (ISI) de sustitución de importaciones se refiere al período que se inicia en el marco de la Segunda Guerra Mundial y que se afianza en los años posteriores en un clima internacional de políticas comerciales proteccionistas. Véase: Devoto, F., Boris, F. *Argentina Brasil 1850-2000. Un ensayo de historia comparada*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana S.A., 2008.

¹⁰ La industria puede agruparse en dos grandes áreas: Upstream (Exploración y Producción) y Downstream (transporte en sus diferentes modalidades, la refinación del petróleo y la distribución y comercialización de los productos).

introducen reformas y luego iremos acerándonos más al período que nos interesa evaluar con el objeto de hacer algún tipo de aporte interesante.

El primer paso del largo camino que queda por recorrer va a pretender ubicarnos en tiempo y lugar de los casos nacionales que nos interesan. Para esto analizaremos la primer etapa donde se llevan adelante las reformas preguntándonos lo que muchos académicos ya se han preguntado, adaptándolas a la industria hidrocarburífera - a) en qué momento se desreguló y privatizó la industria del petróleo; y qué profundidad tuvo la misma; b) cuáles fueron los resultados en el sector upstream. De esta forma tendremos un escenario cualicuantitativo que nos va a servir para realizar nuestro aporte más adelante y responder ¿Por qué?

a) Punto de Inflexión y profundidad de la reforma en la industria petrolera

YPF y PETROBRAS – siendo empresas estatales – eran las empresas con mayor participación y predominio dentro de la industria hidrocarburífera hasta que se introdujeron una serie de reformas que modificaron integralmente el escenario de la industria petrolera. Como bien señalan algunos autores, la profundidad de las reformas y los tiempos fueron diferentes para los casos nacionales comparados. A continuación arrojaremos las diferencias y similitudes que existen entre los casos nacionales.

ARGENTINA

La Argentina decididamente fue mucho más precoz que Brasil para realizar las reformas necesarias que permitieran la desregulación y privatización de la industria petrolera. En el caso argentino las reformas comenzaron durante la década de los 80's (Plan Houston, Pan Olivos I y II, Petroplan) pero se concretaron con mucho mayor éxito a fines de la misma con el comienzo de la gestión de Carlos Menem y durante toda su presidencia (08 de Julio de 1989- 08 de Julio de 1999).

Punto de inflexión

A partir de 1989 la economía argentina ingreso en una dinámica hiperinflacionaria que precipito en Julio la sustitución del presidente Alfonsín por el peronista Carlos Menem, en el marco de tasas de inflación mensuales del 200%. Los indicadores económicos no podían ser peores: caída del PBI, hiperinflación, mayor desempleo, caída del salario real, pérdida de reservas y una situación fiscal extremadamente débil. (Ver Gerchunoff 94 y Novaro 96).

La industria petrolera en ese entonces, como explica Kozjul y Bravo¹¹, pasó a ser considerada el motor de la denominada “revolución productiva”, - slogan que fue utilizado durante la campaña

Véase: Secretaria de Energía. “Contenidos Didácticos: Hidrocarburos”. Disponible en: <http://energia3.mecon.gov.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=441>

¹¹ Kozjul R., Bravo V. *La política de la desregulación petrolera argentina. Antecedentes e impactos*. CEAL-IDEA, Buenos Aires, 1993. págs. 96-99.

electoral- reemplazando la concepción anterior resumida con el slogan “petróleo es soberanía”. El nuevo gobierno consideraba errados los criterios que fundamentaban las decisiones políticas aplicadas hasta entonces en materia petrolera y rechazaba la concepción de valor estratégico de los hidrocarburos como más importantes que su valor económico. En consecuencia, frente a los problemas heredados existentes en el sector, según el gobierno hubo que:

- Privatizar para desmonopolizar la actividad
- Desregular para asegurar la competencia
- Terminar con los contratistas de YPF y renegociar los contratos convirtiéndolos en concesiones o asociaciones
- Asegurar la libre disponibilidad de petróleo crudo y concluir con la Mesa de Crudos

Dentro del conjunto de medidas que se lanzaron para atender la situación económica y social del país, hay dos medidas que fueron consideradas como fundamentales y que es necesario mencionar brevemente. La llamada Ley de Emergencia Estatal (Ley N° 23696/89) que fue el marco normativo básico para la Reforma del Estado, declarando en estado de emergencia, entre otros, la prestación de servicios públicos, a la ejecución de contratos y a la situación económico-financiera del Sector Público y de todas las empresas estatales. La ley de Emergencia Económica (Ley N° 23697), complementaria a la anterior, el decreto N° 1224/89 de Suspensión de Compre Nacional, el decreto 1225/89 que establece igualdad de trato a las inversiones extranjeras y a las nacionales, con el objetivo explícito de atraer este tipo de capitales y permitiendo la libre disponibilidad de divisas.

Profundidad

En este contexto, la desregulación integral de la industria petrolera argentina fue basada en tres decretos de necesidad y urgencia: el 1055, 1212, 1589¹² entre el mes de octubre y diciembre de 1989. Luego se complementó con una serie de Resoluciones y Decretos referentes a varios eslabones de la cadena petrolera: decreto 44/90 de regulación de los ductos petroleros, 2773/90 que reforma la Ley de Impuesto a los Combustibles y el decreto 2278/90 que transforma a YPF de sociedad del Estado a Sociedad Anónima, entre otros. Hacia mediados de los 90's dos decisiones de importancia quedaban por resolver, la promulgación de una nueva Ley de Hidrocarburos y la Privatización de YPF.

La privatización surge como una herramienta para conseguir fondos, reducir el gasto público del Estado y dar un mensaje de seriedad y confianza con respecto a las medidas que se estaban tomando frente a los actores internacionales. Ya hacia el mes de Abril de 1992 el gobierno propiciaba

Ver también: Kozjul, R. “Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles”. CEPAL, 2002. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/11089/Lcl1761-P-E.pdf>

¹² Para más detalles sobre el análisis e impacto de estos decretos Ver: Ibid., págs. 103-108.

la aprobación de una Ley que implicaba privatizar por etapas a la empresa. En una primera etapa el 20% quedaría en poder del Estado Nacional (siendo el inversor mayoritario y conservando un margen de negociación importante con poder de veto); el 10% en manos del personal; el 11% fue adquirido por las provincias productoras y el 59% fue adquirido por empresas privadas. La privatización de YPF fue llevada hasta su máxima expresión en 1999, con la primera compra de la española Repsol, donde la empresa argentina pasaría a ser extranjera y se quedaba sin ningún poder de decisión.¹³

Por su parte, la nueva Ley de Hidrocarburos fue realizada a través de decretos, sin modificar la Ley 17.319 de Hidrocarburos vigente desde 1967. Cuando en 1992 se transfirió por Ley 24.135 el dominio de los hidrocarburos desde la Nación a las Provincias se hace imprescindible modificar la Ley 17.319, necesidad que fue expresada incluso por los legisladores en la Ley de Federalización¹⁴ y privatización de YPF. La nueva Ley de Hidrocarburos estuvo pendiente durante todo este período, recién en el próximo período 2000-2007 se aprobaría una Ley que confirmaría la Federalización de los Hidrocarburos y por lo que a partir de su sanción las nuevas concesiones de áreas de exploración quedarían a cargo de las provincias respectivas, manteniéndose en la órbita del Gobierno Nacional solo las áreas off-shore.

En resumen, en medio de una crisis económica importantísima y niveles de inflación elevados se lleva adelante la desregulación y privatización como parte de las medidas necesarias para alcanzar la estabilidad económica. La Argentina perdió su participación estatal en materia de hidrocarburos y tampoco se estableció un marco regulatorio donde se estableciera claramente las obligaciones para la inversión en la explotación, el transporte y la producción.¹⁵ La industria petrolera argentina en un lapso menor a 10 años, sufrió una desregulación integral temprana quedando pendiente la promulgación de una nueva Ley de Hidrocarburos.

BRASIL

Al final del siglo, Brasil también estaba atravesando por serias dificultades financieras y luchando contra unos niveles de inflación altísimos. El pensamiento político estaba dominado por las ideas de reforma estatal al igual que en Argentina pero estas se llevaron a cabo con muchas más trabas y tropiezos¹⁶. Recién durante la presidencia de Collor de Mello (15 de Marzo de 1990 – 29 de Diciembre de 1992) se intentaron los primeros avances serios para realizar reformas de mercado y se

¹³ Fernando Amato. “Manual de zonceras petroleras: Cien años de petróleo en la Argentina”. En *Caras y Caretas*, 46, N° 2/216, Nov/2007, pág. 21.

¹⁴ Recién en Noviembre de 1994 se firma el Pacto Federal de Hidrocarburos entre las Provincias y la Nación donde se comprometen, entre otras cosas, a aprobar el Proyecto de Ley de Hidrocarburos.

¹⁵ Sennes, R. y Pedroti, P. “Entre la geopolítica y la geoeconomía: la energía en las relaciones latinoamericanas”. En *América Latina: ¿integración o Fragmentación?* Lagos, Ricardo (comp.). Ed. Edhasa, Buenos Aires, 2008.

¹⁶ Véase: Panizza, F. “Política y Economía de Brasil contemporáneo”. En *Política brasileña contemporánea. De Collor a Lula en los años de transformación*. Palermo, Vicente. Siglo XXI - Instituto Di Tella, Buenos Aires, 2003.

concretaron con mayor éxito recién durante la presidencia de Enrique Cardoso (01 de Enero de 1995-01 Enero del 2003).¹⁷

Punto de inflexión

La victoria de Cardoso sobre la situación fiscal y la inflación fueron alcanzadas a través del Plan Real, lanzado en 1994 durante la presidencia de Itmar Franco, como Ministro de Hacienda. Este triunfo fue lo que luego le serviría para lanzar su propia candidatura.

A partir de 1995 se plantearon 3 objetivos que complementarían al Plan Real; la retirada del Estado de las actividades empresarias, la supresión de restricciones a capitales extranjeros y el establecimiento de mercados competitivos en áreas antes ocupadas por monopolios. La palabra clave utilizada era la desregulación de los mercados para mejorar la competitividad y la extinción de monopolios. Con ese objetivo, fue durante la revisión constitucional, en 1993/94 que las ideas de quebrar el monopolio estatal y de privatización de Petrobras comenzaron a escucharse con más fuerza en el Congreso Nacional.¹⁸

Profundidad

En este contexto, la desregulación integral de la industria petrolera brasilera fue basada en la aprobación la Enmienda Constitucional N° 9 por el Congreso Nacional en noviembre de 1995, del artículo 177 de la Constitución de 1988 referido al monopolio del petróleo¹⁹. Las dos cuestiones claves eran la desmonopolización y la privatización de Petrobras. Enrique Cardoso tras grandes dificultades y debates parlamentarios garantizó de forma categórica, que su gobierno se comprometía a no privatizar la empresa petrolera estatal y también a asegurarle a la empresa el privilegio de exploración de las 29 cuencas petrolíferas descubiertas por la empresa en Brasil²⁰.

Esta enmienda quebró el monopolio estatal de petróleo existente y se creó una agencia reguladora, la agencia nacional de petróleo (ANP). Esta institución es el órgano regulador de la industria del petróleo quien estaría encargada desde entonces de definir las licitaciones y las condiciones de transición de Petrobrás, de ejecutora del monopolio a una concesionaria más que podría participar de las licitaciones.²¹

Brasil, también en un contexto de crisis económica y de altas tasas de inflación, fue más impermeable a las presiones del pensamiento neoliberal. Por su parte, Petrobrás sufrió una

¹⁷ Leite A. D. "Reforma institucional e economica (1995-2002)". *A energia do Brasil*. Elsevier, Río de Janeiro, 2007.

¹⁸ Lima, H. "O surgimento e o significado do modelo". *Petróleo no Brasil. A situacao, o Modelo e a Politica Atual*. Synergia, Río de Janeiro, 2008.

¹⁹ Enmienda constitucional N° 9 Disponible en:

<http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=anp:10.1048/enu>

²⁰ Leite A., op.cit. pág. 341.

²¹ Lima, H. op.cit. págs. 33-34.

privatización tardía y mucho más negociada. Brasil conservó su empresa estatal de petróleo en un mercado abierto y competitivo con otras empresas y además se estableció un marco regulatorio encarnado en la ANP. Se configuró, entonces en el lapso de 6 años un mercado abierto con una empresa mixta con presencia estatal fuerte, regulado por una agencia de características especiales y un modelo que resultó de una lucha prolongada y compleja reaccionaria a los vientos neoliberales.

Primeras conclusiones

Argentina y Brasil son dos casos muy similares en cuanto al contexto de dificultad económica y las ideas predominantes durante la década de los 90's pero con resultados muy distintos con respecto a los tiempos de introducción de las reformas en el sector petrolero y a la profundidad de las mismas.

Tabla 1: Década de los 90's: Reformas del sector petrolero

País	Tiempo de reforma	Desregulación	Privatización
Argentina	Temprana	Alta	Alta
Brasil	Tardía	Media	Media

*Elaboración del autor en base a la bibliografía consultada

Notar que las dimensiones alta/media; tardía/temprana solo son en referencia a estos dos casos comparados únicamente con el objeto de ordenar y darle un valor a los elementos comparados.

Muy sencillamente y por una cuestión práctica en la Tabla 1 se ha volcado la información de forma resumida a partir de la información recolectada en la bibliografía.

> Se observa que Brasil, en cuanto a los tiempos de reforma, ha sido más impermeable a los intentos de introducir reformas al sector hidrocarburífero que en el caso Argentino, y por lo tanto, este último ha sido el primero en avanzar sobre las reformas del sector.

> La desregulación en ambos casos se ha logrado negociar exitosamente. Encontramos que ambos países han tenido que atravesar por una serie de negociaciones para tener éxito en este punto. De todos modos, una diferencia sustancial que habría que remarcar es la existencia de la ANP en el caso brasilero, órgano regulador acordado al mismo tiempo que se aprobó la desmonopolización de la industria; mientras que en el caso argentino, la existencia de un órgano de las características especiales que tiene Brasil resulta inexistente.

> La privatización de Petrobras fue prohibida a diferencia del caso argentino, además, la estatal brasilera conservó privilegio para la exploración de las cuencas identificadas en el país antes de la desregulación de la industria. Petrobras pasó a ser de naturaleza mixta o semi-pública y a estar integrada con participación nacional y extranjera privada, conservando el Estado brasilero, el liderazgo de su empresa.

En el caso argentino, la empresa estatal YPF fue vendida por etapas hasta su compra total por parte de la española Repsol YPF, perdiendo el 20% que le daba poder de veto en cuanto a decisiones finales sobre la empresa. Argentina optó hacia finales del siglo XX por una privatización total de su

empresa estatal con una participación nula del Estado.²² Además YPF no conservó privilegios como su par brasilero en cuanto a las áreas de exploración identificadas hasta el momento; todo lo contrario, las cuencas centrales y periféricas fueron devueltas a la Secretaría de Energía, desde donde se renegociaron los contratos con las empresas privadas que estaban operando en el país, en concesiones de hasta 25 años con opción a extenderlas por 10 años más, disponiendo libremente del petróleo.²³

b) Resultados en el upstream

En esta parte del análisis vamos a enfocarnos en datos más duros que corresponden a los resultados de la industria hidrocarburífera. La relación más importante que nos interesa es la que existe entre los niveles de producción alcanzados y las reservas disponibles (producción / reservas) arrojando como resultado el horizonte de reservas, y por lo tanto, un indicador fuerte de los resultados de las políticas públicas implementadas sobre el sector. Antes de seguir avanzando tendríamos que definir algunos conceptos que son claves entender para el análisis a partir de este capítulo.

Definiendo conceptos claves de la industria del petróleo

La *producción*²⁴ de petróleo debe ser entendida, una vez finalizada la perforación y terminación, como la extracción ya sea por surgencia natural o en forma artificial. Lo que de una u otra forma depende de una serie de variables que no son de nuestro interés para los objetivos de esta tesis, lo que si es importante es que, cuanto más dificultades encuentre el fluido en su camino hacia la superficie, mayores son las posibilidades de que no surja, de que lo haga de forma intermitente o en bajos caudales. En estos casos resulta necesario instalar equipos artificiales para posibilitar la producción, con lo cual aumentan los costos de producción.

Se entiende por *reservas*²⁵ de petróleo al volumen de hidrocarburos de un yacimiento ya descubierto, que será posible producir de hora en más en condiciones rentables. Para determinarlas lo primero que hay que hacer es saber cuánto petróleo contiene el yacimiento, lo que se conoce como “petróleo original in situ”. La reserva en sí es solo una fracción del petróleo originario in situ, ya que nunca se recupera el total de petróleo existente. Por ende, para determinar la reserva resulta necesario estimar cuál será el factor de recuperación del yacimiento, incurriendo en nuevos costos para realizar los relevamientos y mediciones necesarias.

²² Rapoport, R., Ghio, J. M. (tutor). *Análisis comparativos de los modelos de regulación de hidrocarburos: los casos de Argentina, Brasil y México*. Tesis de Graduación, Buenos Aires, UTDT, 2007.

²³ Etchemendy, Sebastian. “Constructing Reform Coalitions: The Politics of compensations in Argentina’s Economic Liberalization”. En *Latin American Politics and Society*, Vol.43, No.3 (Autumn, 2001). pág. 13.

²⁴ Instituto Argentino del petróleo y del gas (IAPG). *El abecé del petróleo y del gas: en el mundo y en la Argentina*, 3ra Ed. IAPG, 2009, págs. 103-108.

²⁵ Ibid. págs. 76-80.

Una vez conocidas las características del yacimiento se determina y planifica su desarrollo, o sea definir cuál va a ser la estrategia para llevar adelante la producción, las inversiones y gastos necesarios para la perforación de pozos que lleguen al reservorio y extraigan el petróleo que éste contiene, así como también, las instalaciones para su tratamiento en superficie.

Otro elemento clave dentro del sector upstream de la industria es la *exploración*²⁶. Este término es utilizado para designar la búsqueda o prospección de petróleo. Es la actividad que requiere mayor cantidad de tiempo, recursos e inversión ya sea en tecnología para el descubrimiento de nuevos yacimientos o la perforación de los mismos para comprobar su existencia. Es sin duda la operación más riesgosa y costosa dentro de la industria. Esto se debe a la complejidad de los servicios de alta tecnología, y a la capacitación y especialización de científicos que conforman el equipo de este primer escalón.

A continuación podremos describir de forma sencilla y breve los supuestos más importantes de la dinámica del comportamiento que se produce entre los elementos que describimos recién.

El precio internacional del petróleo juega un rol importantísimo ya que determina si aumenta o disminuye la inversión en esta actividad. La correlación entre el precio del petróleo y la exploración es positiva, es decir, cuanto mayor es el precio internacional del petróleo mayores son los incentivos para invertir en la exploración y búsqueda de nuevos yacimientos. Lo mismo sucede con la producción, si los precios internacionales son altos, la producción aumenta automáticamente ya que es mucho más rentable el negocio en un escenario alcista sabiendo que la demanda de este producto, en términos generales, es creciente. Por último, si la producción aumenta es muy probable que las reservas disminuyan si no se invierte de igual forma en exploración e introducción de tecnologías que posibiliten explorar nuevas áreas o explotar mejor los yacimientos existentes.

La tecnología entonces también juega un rol importante ya que si se desarrollan mejores herramientas para la exploración disminuye la incertidumbre en cuanto al descubrimiento de nuevos yacimientos y posibilita explorar en forma económica regiones que antes eran impensadas, y por lo tanto, aumentar las reservas disponibles. El desarrollo de nuevas tecnologías también es un factor fundamental para explicar la variación en los resultados de la etapa de producción. Si la tecnología acompaña a toda la cadena de producción y se vuelve más eficiente la extracción, entonces disminuyen los costos de producción y vuelve económica la extracción de petróleo en yacimientos que antes no lo eran.

Por lo tanto, la producción y la exploración dependen básicamente de la tecnología orientada a la mejora y eficiencia de la industria y del precio internacional. En ambos casos la relación causal es

²⁶ Ibid. págs. 69-74.

positiva. Si aumentan los precios internacionales del crudo, impacta positivamente en los resultados en exploración y producción, y sino viceversa. Si aumentan los recursos científicos-tecnológicos entonces mejoran los resultados en exploración y producción.

En conclusión, el precio internacional y los avances tecnológicos hacen variar los volúmenes de petróleo que son considerados reservas comprobadas. Esta relación entre producción / reservas es generalmente utilizada para evaluar la salud de la industria. *Ceteris paribus*, si aumenta la producción, caen los niveles de reservas: la relación producción / reservas es negativa. *Ceteris paribus*, si aumentan los niveles de exploración y por lo tanto, se generan nuevos descubrimientos, aumentan los niveles de reservas: la relación producción / reservas es positiva. Sin embargo, ambos extremos no aplican a la realidad, la estabilidad o crecimiento de las reservas de petróleo dependerá de una inversión orientada a la exploración / producción equilibrada y sustentable.

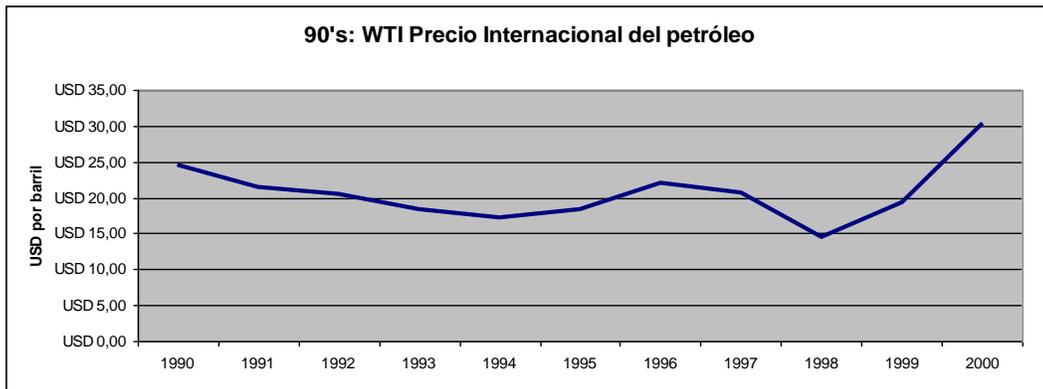
Finalmente, por el lado de la demanda, hay que tener en cuenta que el consumo del petróleo aumenta continuamente y que sigue siendo, en la matriz energética mundial, el recurso energético más importante para el desarrollo de la economía de los países. La tendencia es que cada vez se produzca más y se necesiten descubrir nuevos yacimientos para sostener esta demanda creciente y por ahora insustituible.

El plano internacional

El precio internacional del petróleo ha sido históricamente muy volátil. En general, para su análisis, se detectan tres variables importantes para determinar la suba de precios, estos son: guerras (sobre todo si se desarrollan en zonas donde hay existencia de yacimientos petrolíferos), disminución en los niveles de producción de la OPEP y, por último, el crecimiento económico mundial. No vamos a ahondar estos temas, lo que nos interesa a nosotros para esta tesis es que durante los 90's el precio del petróleo se ha mantenido relativamente estable y se puede observar un crecimiento pronunciado hacia fines de la misma (como muestra el grafico entre USD 15 – USD 30 a lo largo de los 90s).

Grafico 1²⁷

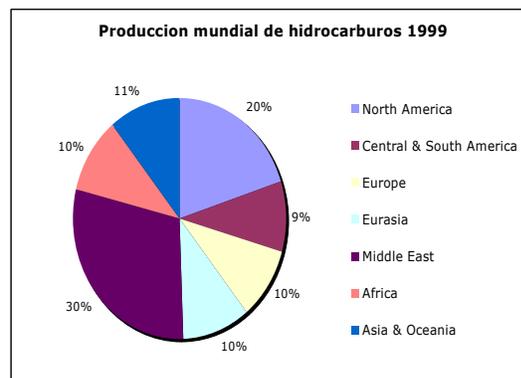
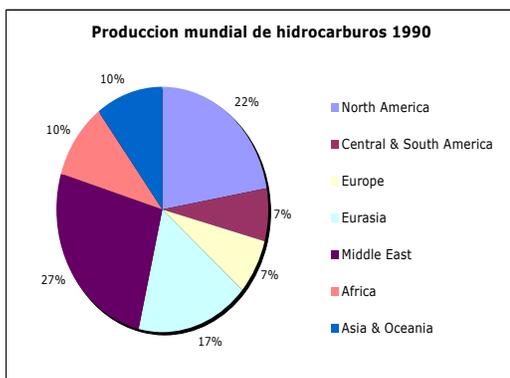
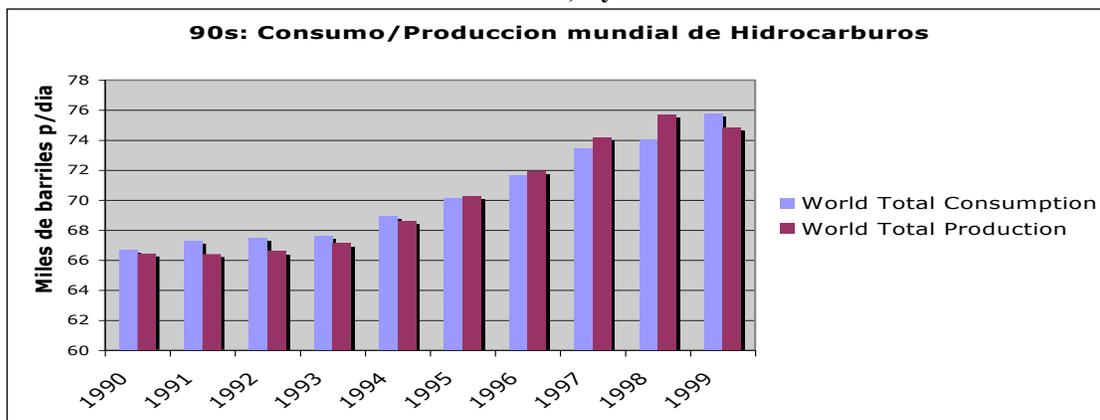
²⁷ Fuente: Energy Information Administration (EIA). Gráfico hecho por el autor. Disponible en: <http://www.eia.doe.gov>



Por su parte, la producción mundial de hidrocarburos ha aumentado considerablemente sobre todo durante la segunda mitad de los 90s (12,09%).

En la región Latinoamericana a principios de los 90s la producción representaba alrededor del 7% (4703,19 miles de barriles p/día) de la producción total mundial (66425 miles de barriles p/día) y hacia fines de los 90s la participación alcanzaba el 9% (7006,01 miles de barriles p/día) de la producción total de hidrocarburos (74848 miles de barriles p/día).

Gráfico 2, 3 y 4²⁸



Argentina y Brasil - que se encuentran dentro de los cuatro países mas importantes de la región (tercer y segundo puesto respectivamente) han arrojado resultados productivos en la misma dirección.

²⁸ Ibid.

Sin embargo, este comportamiento no ha tenido la misma intensidad y además los resultados obedecen a diferentes motivos propios de cada nación.

La producción se ha visto acompañada también por un aumento bastante importante del consumo mundial, con los perjuicios ambientales ligados al uso del combustible fósil y la liberación de gases contaminantes al medio ambiente. Como se puede observar en el gráfico 2 de arriba, el consumo ha crecido sostenidamente durante los 90s a tasas similares a las de producción. Por supuesto, los países de mayor consumo (alrededor del 60%-65% del consumo total) son los pertenecientes al grupo OECD²⁹ que agrupa a los países más desarrollados a nivel mundial.

En términos generales los niveles de producción y demanda de hidrocarburos se han mantenido parejos durante toda la década y han aumentado de manera pronunciada y a la par durante la segunda mitad de los 90s.

Queda por determinar que ocurrió con los niveles de reservas comprobadas en el mundo durante este periodo. Es cierto que se ha producido un incremento de las reservas a nivel mundial pero no ha sido de gran magnitud y además no podríamos hablar de una tendencia homogénea en todas las regiones y países; y mucho menos que este crecimiento obedece a los mismos motivos.

Grafico 5, 6 y 7 ³⁰



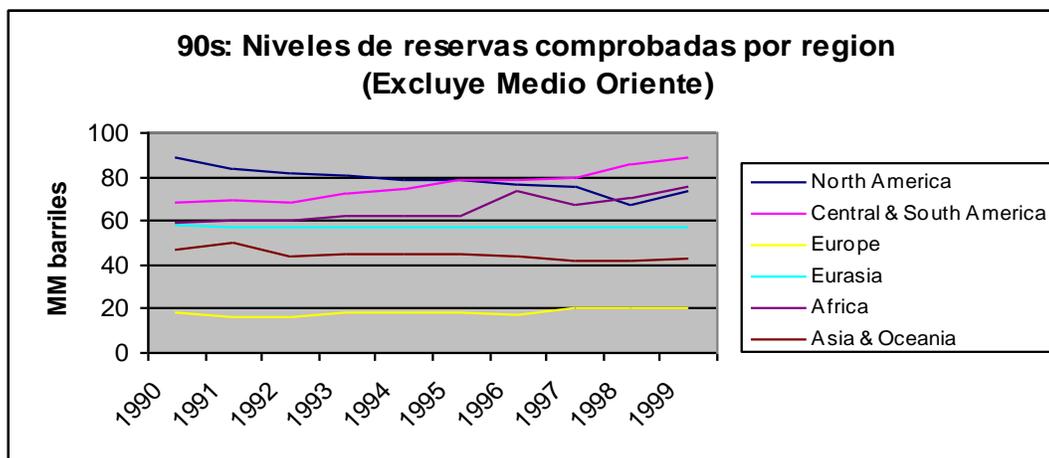
La región con mayor cantidad de reservas a principios de los 90s era Medio Oriente con el 65% del total de reservas comprobadas a nivel mundial, seguida por Norte América (Canadá, Estados Unidos y México) con el 9% y luego, por Latinoamérica con el 7% de las reservas. A fines de los 90s

²⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico es una organización de cooperación internacional, compuesta por 31 estados cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales. En la OCDE, los representantes de los países miembros se reúnen para intercambiar información y armonizar políticas con el objetivo de maximizar su crecimiento económico y coayudar a su desarrollo y al de los países no miembros. Se considera que la OCDE agrupa a los países más avanzados y desarrollados del planeta, siendo apodada como *club de países ricos*. Los países miembros son los que proporcionan al mundo el 70% del mercado mundial. Wikipedia. The Free Encyclopedia. "Organization for Economic Co-operation and Development". Disponible en: <http://en.wikipedia.org/wiki/OCDE>

³⁰ Fuente: Energy Information Administration (EIA). Gráfico hecho por el autor. Disponible en: <http://www.eia.doe.gov>

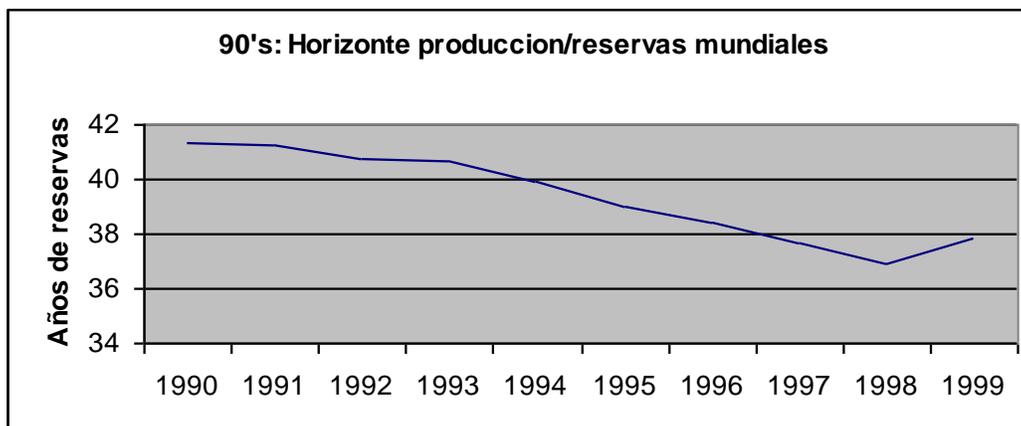
Medio Oriente continua siendo la región con mayor cantidad de reservas en el mundo y Latinoamérica pasa a ser la segunda región con mayor cantidad de reservas con el 9%. En el gráfico 8 abajo se puede observar el crecimiento de América Latina y África con respecto a las demás regiones que han tenido un comportamiento chato o declinante como el caso de Norte América³¹.

Grafico 8 ³²



En conclusión, durante los noventa se puede notar un aumento importante del consumo y producción de hidrocarburos en el mundo sobretodo en la segunda mitad de la década y manteniendo un nivel producción/consumo muy parejo. Podemos observar también, un aumento en las reservas comprobadas en el mundo en la segunda mitad de la década de los 90s.

Grafico 9 ³³



Como se puede ver en el gráfico, al mismo tiempo que aumentan los niveles de producción y consumo disminuyen fuertemente los años de vida del recurso. Las nuevas incorporaciones de reservas -ya sea por nuevos descubrimientos, mejoramiento en la tecnología para extracción u otros- resultan

³¹ Notar que Medio Oriente fue excluido del gráfico porque las diferencias son abrumadoras con las otras regiones, solo para el buen orden: Medio Oriente ha mantenido sus niveles de reservas entre los 660 y 674 MM de barriles durante la década de los 90s.

³² Fuente: Energy Information Administration (EIA). Gráfico hecho por el autor. Disponible en: <http://www.eia.doe.gov>

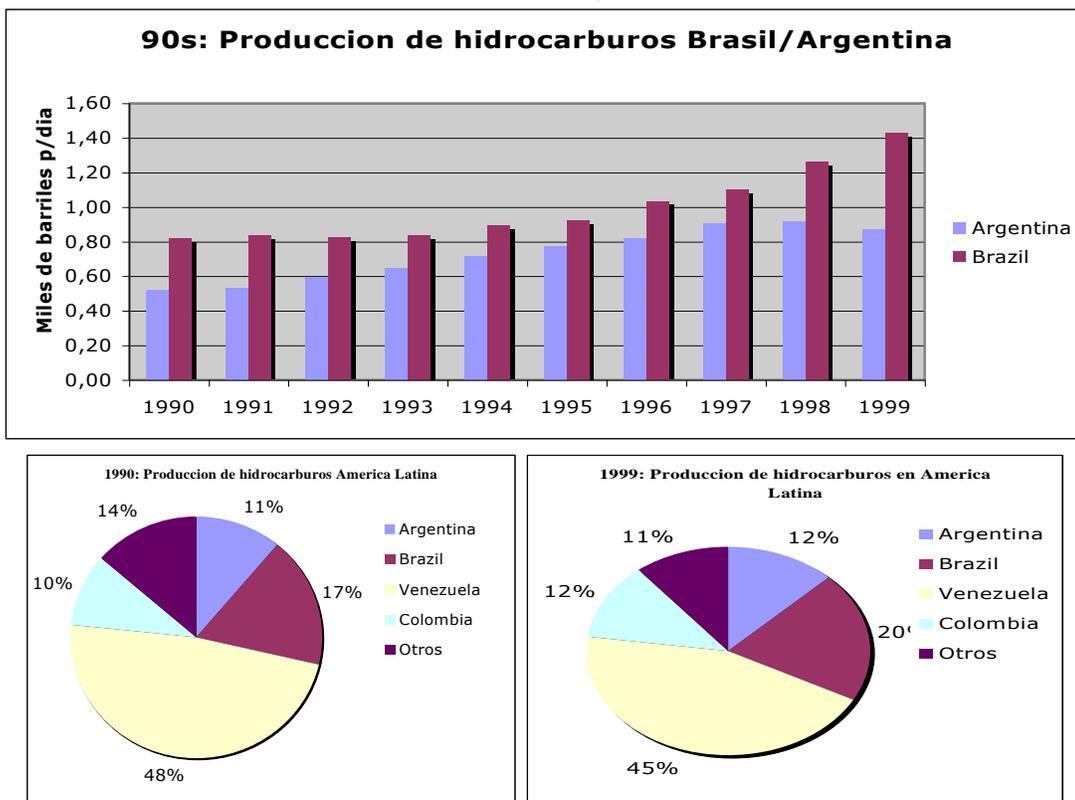
³³ Ibid.

insuficientes para mantener el horizonte de reservas de la industria a nivel global. A continuación debemos situarnos en los casos nacionales para ver hasta que punto se reproduce este comportamiento.

Argentina y Brasil en números

Argentina y Brasil forman parte de los cuatro paises productores de petróleo mas importantes de la región de América Central y América del Sur junto con Colombia y Venezuela a principios de la última década (este último con casi el 50% de la producción total de la región). Estas posiciones se han mantenido bastante estables durante la década de los 90s. Lo que se puede notar es un avance de Brasil: su participación aumenta del 17% al 20% en la producción total de hidrocarburos en la región; un avance más tímido de la Argentina del 11% al 12%.³⁴

Grafico 10, 11 y 12 ³⁵



Seguindo el grafico podemos ver que tanto la Argentina como Brasil han aumentado la producción de hidrocarburos de forma considerable. El crecimiento productivo de la Argentina tiene un comportamiento gradual y sostenido durante la mayor parte de la década (variación porcentual 54,06%) hasta finales de la misma donde se puede observar un retroceso de esta tendencia (variación porcentual del -5,11% de 1998 a 1999). Por su parte, Brasil tiene unos niveles productivos chatos los primeros años hasta 1994 (variación porcentual del 12,21%) y luego comienza a crecer de forma

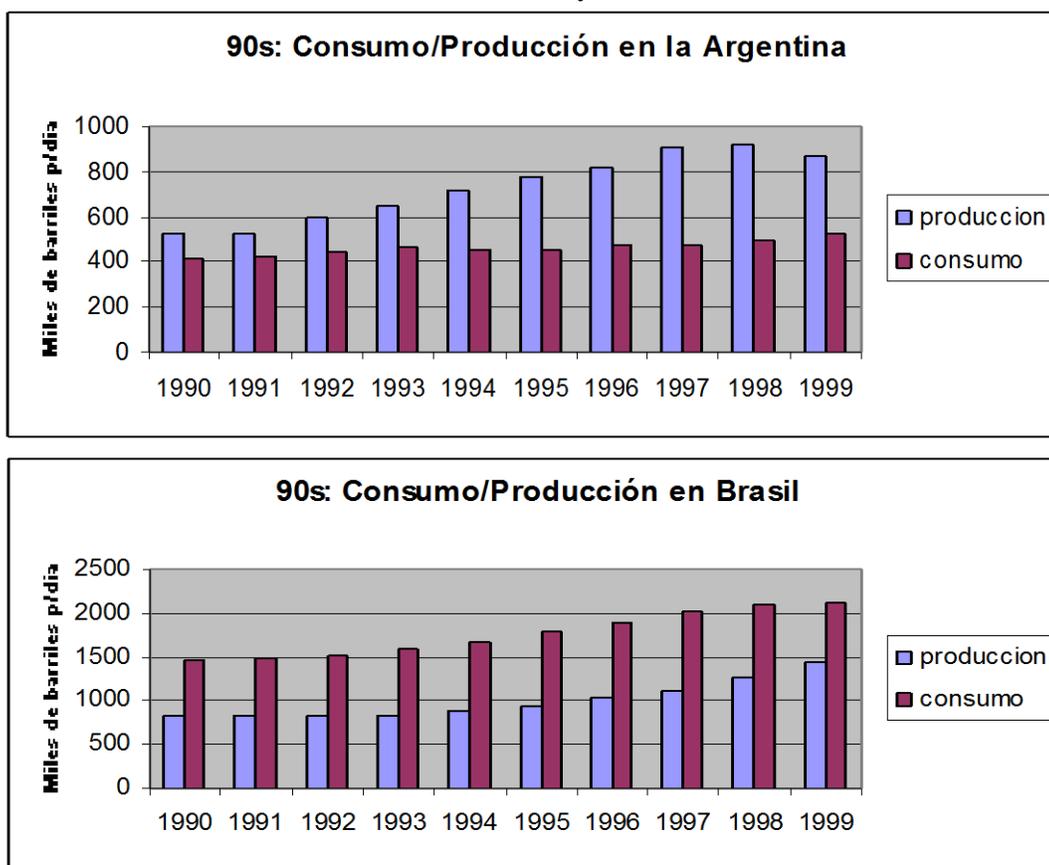
³⁴ Hay que destacar la irrupción de Chile y Colombia como países que han aumentado su consumo interno en la década pasada, arrojando juntos un 10% del consumo total de la región, superando a Venezuela e igualando al consumo de la Argentina.

³⁵ Fuente: Energy Information Administration (EIA). Gráfico hecho por el autor. Disponible en: <http://www.eia.doe.gov>

exponencial (variación del 46,21% en solo 5 años). En total, si evaluamos el nivel de producción 1990 y lo comparamos con el de 1999, la variación acumulada es del 58,42% en Brasil

A principios de los 90s el consumo total de la región era de 3,760.59 miles de barriles p/día y a fines de los 90s esta cifra alcanzaba los 5,135.18 miles de barriles p/día, es decir, una variación porcentual del 34,18%. Sin embargo, cuando analizamos caso por caso encontramos algunas diferencias en este crecimiento. En el caso argentino, encontramos que el consumo de petróleo ha aumentado de 413.00 mil barriles p/día en 1990 a 523.20 mil barriles p/día en 1999 (variación de 24,35% en una década). Brasil, por su parte, ha crecido su consumo interno de forma intensiva manteniendo el liderazgo en consumo de la región a lo largo de toda la década 1.466,49 mil barriles p/día en 1990 y 2,130.31 mil barriles p/día en 1999 (variación porcentual acumulada de 38,32% en una década).

Grafico 13 y 14 ³⁶



Ahora, cuando comparamos la producción y el consumo en cada país observamos realidades bien diferentes. En el caso argentino la producción esta muy por arriba de los niveles de consumo interno, con lo cual, se puede intuir a priori la exportación de los excedentes. En el caso brasilero el

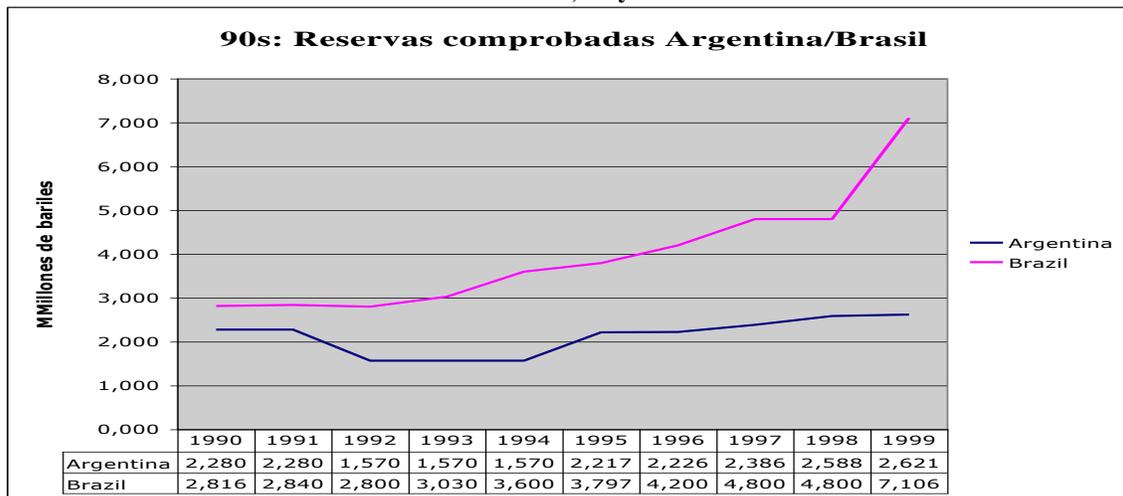
³⁶ Ibid.

consumo interno de Brasil es mucho mayor a los niveles de producción, con lo cual, se puede intuir a priori la importación del recurso faltante.

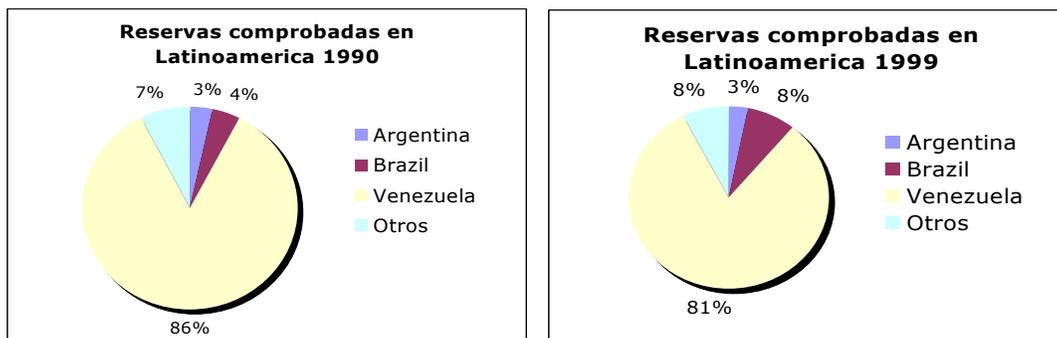
Así también, cuando analizamos los niveles de reservas comprobadas en ambos países encontramos que Brasil ha incrementado su número de forma exponencial mientras que la Argentina se ha comportado de forma más irregular. Como se puede ver a partir del gráfico 15, 16 y 17, en Argentina se observa un descenso en la primera mitad y un despegue durante la segunda mitad de los 90s. De 1994 en adelante se produjo un salto con respecto a los resultados que se venían obteniendo, incorporando nuevas reservas y logrando una variación del 58,55% en solo 5 años. Si sumamos la variación del nivel de reservas de 1990 hasta 1999 el resultado es 27,41%. Argentina ha mantenido estable su participación en la cantidad total de reservas comprobadas en la región en un 3% hacia 1999 a nivel regional.

Brasil ha aumentado de forma significativa su participación: del 4% al 8% del total de la región Latinoamericana. La incorporación de nuevas reservas fue constante y creciente, a principios de la década rondaba los 2,8 MM/barriles en reservas y a finales de la década había alcanzado una reserva de 7,01 MM/barriles, casi triplicando la cantidad. Si se suma la variación de las reservas a principios hasta finales de la década encontramos una variación porcentual de 104,88%.

Grafico 15, 16 y 17 ³⁷



³⁷ Ibid.



A fines de los 90s la brecha entre ambos países creció de manera nunca antes vista; para tener una idea: la Argentina no logro ni superar los niveles de reservas que Brasil tenía ya a principios de década en el transcurso de 9 años.

Segundas conclusiones

Si bien la intención final es comparar los casos de Argentina y Brasil, no olvidamos siempre contextualizar esta comparación para no perder perspectivas. Vamos a resumir la información en un cuadro con la variación acumulada de cada uno de los indicadores para el buen orden de este estudio.

Tabla 2: Década de los 90's: Resultados del sector petrolero
Variaciones acumuladas

	Internacional	Latinoamérica	Argentina	Brasil
%Producción	12,09	41,11	54,06	58,42
%Consumo	13,57%	31,75	24,35	38,32
%Reservas	3,04%	26,77	27,41	104,88
Prom. Horizonte	39/40 años	32/33 años	8/9 años	10/11 años

*Elaboración del autor en base a la bibliografía consultada

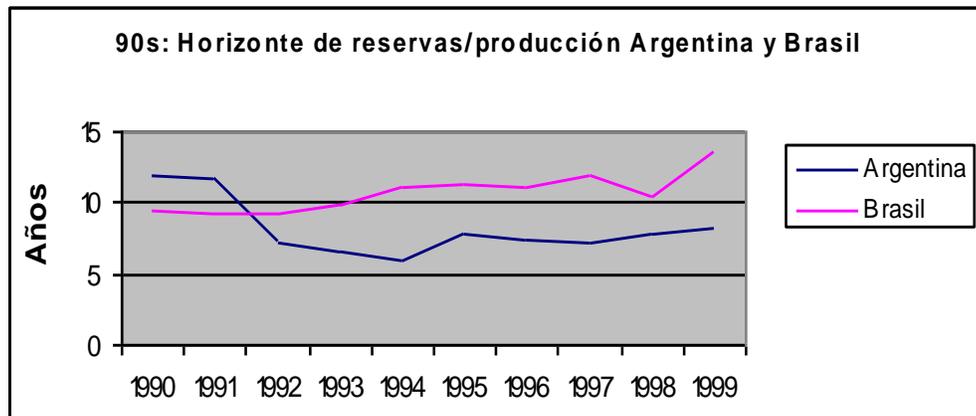
Muy sencillamente y por una cuestión práctica en la Tabla 2 se ha volcado la información indicando dirección e intensidad de los resultados a partir de la información recolectada en la bibliografía.

> Se observa que la producción mundial de hidrocarburos ha aumentado durante la década de los 90s. La región Latinoamericana ha participado de este crecimiento a pesar de no ser una de las regiones con mayor producción mundial. Por su parte, Argentina y Brasil han colaborado en la misma dirección a intensidades similares aunque los volúmenes de su participación sean en cantidades diferentes.

> Se observa que Latinoamérica también aumento su consumo del 7% de la producción mundial al 9% hacia fines de siglo. Brasil sin duda ha sido el actor que más ha incidido en la intensidad de este aumento: paso del 39% a contribuir con el 42% del consumo total de la región. La Argentina también ha contribuido con este aumento del consumo regional, sin embargo los niveles de consumo de la Argentina se han mantenido irregulares a lo largo de la década pero positivamente estables en términos generales.

> En el caso argentino, el horizonte promedio de reservas es de 8/9 años: 12 años hacia 1990 y apenas 8/9 años en 1999, el resultado es negativo al principio hasta 1994 y luego mejora esta relación manteniéndose estable. En el caso brasilero, el horizonte promedio de reservas es de 10/11 años: 9/10 hacia 1990 y 11/12 años en 1999, el resultado es positivo.

Grafico 18 ³⁸



Hasta ahora lo que conseguimos fue hacer una radiografía de la industria en el sector upstream a lo largo de la última década del siglo XX. Quedan por explicar las causas para entender los resultados que fueron arrojados en este capítulo pero que están reservados para un capítulo posterior.

Resumen del capítulo

Este capítulo ha tenido la intención de recapitular las modificaciones más importantes que ha sufrido la industria de hidrocarburos durante los 90s en el sector upstream de las que ya tanto se ha escrito.

En primer lugar, hemos señalado los cambios cualitativos más significativos en relación a la industria hidrocarburífera para los dos casos nacionales y hemos analizado las diferencias que existen entre ellas en cuanto a tiempos de reformas y la profundidad de las mismas. En segundo lugar, hemos señalado y analizado cuantitativamente algunos de los resultados de la industria hidrocarburífera durante los 90s. Para lograr esto, nos hemos apoyado en los indicadores más importantes -siguiendo el ejemplo de académicos expertos en el tema- que nos permitieran lograr la comprensión de este sector tan especial y de tantas variables. Atravesamos tanto el plano internacional como el plano regional para no perder de vista una perspectiva amplia que logre comprender de forma acabada el lugar que nuestros casos nacionales ocupan. Por último, hemos hecho hincapié en los dos casos nacionales que son de interés primario para continuar con nuestro estudio. Como ya venimos señalando a lo largo del capítulo, quedan algunas cuestiones sin explicar que por razones de buen orden están reservadas para los próximos capítulos.

³⁸ Ibid.

CAPITULO III: ¿El viraje de un nuevo siglo?

Luego de las reformas, se ha notado el incremento de una nueva influencia ideológica similar a la atravesada durante los 90s, pero en dirección contraria. Nuevas voces de un papel más interventor por parte del Estado se hicieron escuchar, desencantados con los resultados generales de la década anterior, sobre todo en cuestiones de redistribución, sociales y medioambientales. Como señala Etchemendy (2007), la ola de gobiernos de izquierda o con carácter populistas en Latinoamérica marca el fin de la hegemonía del liberalismo de mercado en la región, no solo por ineficiente sino que además de injusto³⁹.

La industria hidrocarburífera, en Argentina y Brasil, mudó adaptándose a las presiones y nuevos cambios que se estaban produciendo en el mundo en los 90s. Este viraje, como ya fue explicado en el capítulo II, fue absorbido con más facilidad en el caso argentino que en el brasilero, nación que ofreció más resistencia. La Argentina, que fue elogiada por organismos internacionales, por seguir los conejos del Consenso de Washington al punto de convertirse en el alumno estrella de la región, terminó concluyendo en un terrible fracaso todavía presente en la memoria colectiva de los argentinos cuando el mercado colapso en el 2001-2002.

¿Reacción a los 90s?

Durante los años 90s el paradigma neoliberal fue absorbido tanto por la Argentina como por Brasil y diferentes reformas fueron llevadas adelante. A partir de comienzos de siglo surgen nuevos líderes en la región Latinoamericana que de alguna forma intentan identificarse contrarios a la década pasada. Como señala Etchemendy, la mayoría de los gobiernos de izquierda comparten el repudio discursivo al liberalismo de mercado de los 90s, críticas al retiro del Estado y a la teoría del “derrame” y ponen su acento en la expansión de políticas sociales, en especial destinadas al sector informal.

No es nuestra intención hacer un análisis profundo de este viraje y entender sus razones más profundas. Lo que simplemente queremos utilizar en este estudio es la noción de que existe una transformación en el comienzo de este nuevo siglo contestataria, al menos discursivamente en principio, a la década pasada. A partir de esta contextualización lo que nos interesa es hacer hincapié nuevamente en la evolución del sector upstream de la industria del petróleo. Ciertamente, primero a) procederemos a enumerar los cambios, si lo hubo o no, y en que dirección en el caso argentino y brasilero siguiendo una metodología similar a la del capítulo II. Para esto definiremos los gobiernos

³⁹ Etchemendy, S. “La nueva izquierda en América Latina: cuando la tradición populista desafía”. En *Revista Umbrales de América del Sur*. Año 1, Abril-Julio/2007, pág.157.

Ver también: Castañeda, Jorge. “Latin America’s Left Turn”. En *Foreign Affairs*, Vol.85, N° 3, May/ June 2006.

Moreno, J. C. “¿Giro a la Izquierda?” *Diario La Nación*. 27/01/2006. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=775524

que se declaran en dirección contraria a la evolución del modelo de desarrollo económico anterior y b) segundo, hablaremos de los resultados de la industria.

Cambios en el nuevo siglo

No podemos advertir a priori qué dirección estarían siguiendo estas industrias, al ser muy próximo para poder evaluar cualquier modificación con respecto al período anterior. Lo que si vamos a poder advertir son tendencias que nos den una idea un poco más cercana al rumbo que están tomando estos países en materia petrolera y si efectivamente se están introduciendo cambios que apunten a revertir los resultados del modelo pasado. En principio, lo que proponemos para este siguiente capítulo es hacer una breve enumeración de las modificaciones de la industria en ambos países que nos permitan luego desarrollar argumentos que expliquen estas variaciones.

a) Descripción breve de la industria petrolera

ARGENTINA

La llegada de Néstor Kirchner a la presidencia el 25 de mayo del 2003 marco el cambio de rumbo luego del colapso del modelo liberal hacia el 2001-2002. Néstor Kirchner decía “(...) hay que superar la década de los 90 (...) al contrario hay que tener políticas nacionales e industriales (...). El Estado debe recuperar el control de los instrumentos macroeconómicos e impulsar un modelo de producción de trabajo”.⁴⁰ Como bien explica Etchemendy, Kirchner es dentro del grupo de presidentes que viraron a la izquierda -dentro de los radicales-, un moderado⁴¹. En el plano macroeconómico y regulatorio-industrial que propone el autor se observa que el Estado se ha mostrado activo en términos de política de regulación sectorial e industrial.

La realidad muestra que la Argentina hoy tiene un presente productivamente decadente en la industria de hidrocarburos. La producción del crudo disminuye desde 1998; la caída respecto de aquel año alcanza el 25% y nos encaminamos a una segura importación señala Lapeña, presidente del IAE General Mosconi.⁴² Las reservas en petróleo también se ven disminuidas y no se han descubierto nuevos yacimientos en los últimos 15 años.

Luego del 2002, en medio de la crisis y el fin de la Convertibilidad, el Estado empezaría a intervenir en la industria estableciendo impuestos a las exportaciones⁴³ (entre el 10% y el 5% y con

⁴⁰ Di Tella, T. S. *Después del derrumbe: teoría y práctica política en la Argentina que viene*. Galerna, Buenos Aires, Argentina, 2003. pág.29.

⁴¹ Etchemendy S. op.cit pág. 160.

⁴² Lapeña, J. “Petróleo y Política: 101 años de historia”. *Proyecto Energético. IAE*, N° 84, Octubre-Diciembre/2008. pág. 10.

⁴³ “Petroleros locales inquietos por el precio de la nafta”. *Diario La Nación*. 13/10/2004. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=644534.

“(…) los empresarios petroleros argentinos, sometidos a un régimen de retención de las exportaciones de crudo que en este momento llega al 45%, comenzaron a inquietarse y a mirar a los despachos oficiales para ver si se abre algún canal de negociación con el Gobierno (...)”

posteridad comenzarían a aumentar el porcentaje imponible al mismo tiempo que los precios internacionales del petróleo aumentaban —el precio del barril llegaría a superar la barrera de los 100 dólares a comienzos del 2008 y las retenciones alcanzarían hasta casi el 50% rápidamente). Al mismo tiempo, el gobierno estableció un acuerdo de estabilidad de precios mayoristas y hacia el 2003 se firma un acuerdo de “Bases” entre los Productores y Refinadores para estabilizar los precios internos del petróleo. En esta nueva etapa, la relación entre el gobierno y las empresas privadas de la industria petrolera fue tensa. En marzo del 2005 se produjo un enfrentamiento a raíz de una suba sorpresiva de precios por parte de Esso y Shell⁴⁴. Finalmente estas tuvieron que dar marcha atrás ante la gran adhesión social que tuvo el boicot convocado por el presidente Kirchner. Durante el 2004-2006 se vivieron momentos de crisis energéticas que motivaron el cierre de las exportaciones de gas a Chile.

Luego de esta serie de eventos, el gobierno impulsó un proyecto que fue aprobado en el Congreso para crear una empresa estatal denominada ENARSA con el objetivo de incentivar la exploración y explotación de nuevos pozos. A su vez, La Ley de Hidrocarburos (Ley N° 17319) dictada en 1967 fue actualizada con modificaciones a fines del 2006 con la ley conocida con el nombre de “Ley Corta” (Ley N°26.197) en la que se traspasa del Estado nacional a las provincias el dominio de estos recursos y su administración⁴⁵.

En conclusión el gobierno ha vuelto a intervenir en la industria por un lado, aumentando la participación del Estado y creando nuevos incentivos para la inversión. Por el otro, hay continuidad en la participación de las empresas privadas en la explotación y al mismo tiempo se han diversificado los accionistas que han comprado al grupo Repsol parte de sus acciones. Uno de los ejemplos más claros es la participación del Grupo Petersen que ha comprado casi el 15% de las acciones con opciones para comprar hasta un 25% en el futuro⁴⁶. Se ha establecido una nueva Ley de Hidrocarburos que estaba pendiente. Por último, el gobierno intenta a través de la creación de una petrolera estatal volver a incidir en la dirección de la política petrolera.

“No descartan restringir las exportaciones de petróleo”. *Diario La Nación*. 5/10/2005. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=744771

⁴⁴ “Shell subió hasta un 4,2% el precio de las naftas y el gasoil”. *Diario La Nación*. 9/03/2005. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=685973

“Insiste Kirchner: las petroleras buscan provocar el alza de tarifas”. *Diario La Nación*. 8/05/2004. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=599378

“(…) el presidente Néstor Kirchner volvió ayer a cargar contra las empresas petroleras y ratificó su opinión de que “llevaron todas las inversiones al petróleo por la alta rentabilidad y la caída del precio del gas”. (...) Kirchner reiteró que las petroleras “frenaron y paralizaron los pozos para mejorar las tarifas” y dijo que “es el Estado el que tiene que regular” el mercado energético (...)”.

⁴⁵ Mansilla, D. “Empresas de servicios públicos: argentinización, integración y provincialización”. IADE, 2008. Disponible en: <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=2618>

⁴⁶ “Se concreto la venta del 14,9% de YPF a un grupo argentino”. *Diario La Nación*. 22/12/2007. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=973306

BRASIL

La llegada de Luiz Inacio Lula da Silva a la presidencia el 01 de enero del 2003 hasta la actualidad, forma parte también de los presidentes Latinoamericanos enfrentados a la década de los 90s, desencantado con los resultados negativos en materia de desigualdad e injusticia social (En este caso solo abarcaremos la primer presidencia de este dirigente).

Como bien explica Etchemendy,⁴⁷ Lula es dentro del grupo de presidentes que viraron a la izquierda, un moderado. En el plano macroeconómico y regulatorio-industrial que propone el autor se observa que el Estado brasilero se ha mostrado como un continuador de muchas de las políticas macroeconómicas de la gestión anterior y además en materia de activismo regulatorio e industrial aparece comparativamente menor. De todas formas esto tiene una explicación, el autor señala que el activismo es menor simplemente porque el Estado neoliberal en ese país (a diferencia de la Argentina) no ha desmantelado recursos institucionales claves de la política como el BNDES y la estatal Petrobrás, de hecho se han creado nuevos entes reguladores durante la etapa anterior, por lo tanto, no necesita recuperar capacidad de regulación industrial y energética en el pos-liberalismo, solo debe mantener, expandir y perfeccionar las que tiene.

Volveremos más adelante sobre este tema, por ahora solo basta con entender que Lula, siguiendo la línea sostenida por Etchemendy, representa un cambio que no tiene que enfrentar a los 90s voraces como si lo hace su par argentino; entre otras cosas porque la agudeza de la crisis económica que sufrieron los argentinos no ha sido atravesada por Brasil, de hecho la falta de esta crisis ayuda explicar la moderación de Lula y evidentemente también la reacción desafiante del caso argentino en cuanto a la contestación del modelo neoliberal.

En Brasil, como ya señalamos, la privatización de los 90's fue más moderada. Petrobrás presenta más indicios de continuidad que YPF. La empresa brasilera sigue siendo una asociación mixta con una alta participación estatal en la planificación y definición de las políticas energéticas nacionales. El Estado conserva el 32,2% del capital accionario total y el 55,7% de las acciones ordinarias que otorgan derecho a voto, lo que le asegura el control de la empresa. También encontramos presencia del Banco Nacional de Desarrollo Social (BNDES) como accionista con el 7,6% y un 2,1% pertenece a un fondo de trabajadores de la empresa. El 58,1% del paquete accionario restante esta en manos de inversores locales y extranjeros⁴⁸.

La ANP pasó a ser, desde la desregulación integral de la industria y la conversión de Petrobras en una empresa mixta, el órgano regulador de la industria petrolera, el gas y los bio-combustibles. A

⁴⁷ Etchemendy, S., op. cit. pág.160.

⁴⁸ "Petrobras: a paso de gigante". *Revista DEF*. Año 4, N° 43, Marzo/2009. pág. 54.

partir de 1999, la ANP ha venido organizando anualmente rondas de licitaciones sobre la producción, explotación y exploración de los hidrocarburos en las que Petrobrás ha sido el principal protagonista al adjudicarse la mayoría de los bloques, en especial para la perforación en aguas profundas (off-shore) dado su conocimiento de las áreas y por las innovaciones tecnológicas desarrolladas durante los últimos años producto de la inversión sostenida de las últimas décadas.

Estos resultados se reflejan en el descubrimiento de un mega-yacimiento de Tupí con reservas que cuadruplican las reservas de Argentina. Petrobrás se encuentra en la actualidad entre una de las empresas de mayor cotización en las bolsas de Sao Paulo, Nueva York, Madrid y Buenos Aires, con unos 400.000 accionistas directos. Hoy con un valor de mercado de más de 96.800 millones de dólares, la petrolera brasilera ocupa el novena lugar entre las compañías energéticas más grandes del mundo, de acuerdo a la PFC Energy 50⁴⁹.

Además, el gobierno brasilero ha impulsado la producción de bio-combustibles como fuente energética alternativa para disminuir la dependencia del petróleo para cubrir todas las necesidades energéticas de la industria nacional. Esto a su vez, posibilitó la exportación de los bio-combustibles y por lo tanto generó una nueva fuente de recaudación y al mismo tiempo, significó la reducción del consumo de las reservas existentes de petróleo⁵⁰.

En conclusión, la denominada “Ley del Petróleo” (Ley 9.478), aprobada en el Congreso en 1997 por iniciativa del gobierno de Fernando Enrique Cardoso, significó una vuelta de página para el sector. La libre competencia, la atracción de inversiones y la competitividad del país en el mercado internacional pasaron a ser principios de guía de la política energética de Brasil. El Estado participa activamente en la dirección de la industria y en la creación de nuevos incentivos de producción y nuevas fuentes de energía. Además, se intenta corregir, al menos discursivamente, uno de los problemas más graves de la década pasada con respecto a la distribución de los beneficios: Lula ha hecho declaraciones con la intención de que las ganancias de la explotación de hidrocarburos tengan como destino último al pueblo brasilero. Por otro lado, se ha diversificado el número de accionistas a partir de la cotización en bolsa de Petrobrás, en este sentido, marca una clara tendencia hacia la transnacionalización de la empresa y su continuidad como sociedad mixta⁵¹.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Mansilla, D. “Petroleras estatales en América Latina: entre la transnacionalización y la integración” IADE. Buenos Aires, 2008. Disponible en: <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=2391>

⁵¹ Fernandez, Eloi. “Uma nova fase da flexibilizacao do monopolio”. *Jornal O Globo*. 22/02/2006. Disponible en: <http://oglobo.globo.com/blogs/fernandez/posts/2006/02/22/uma-nova-fase-da-flexibilizacao-do-monopolio-9166.asp>

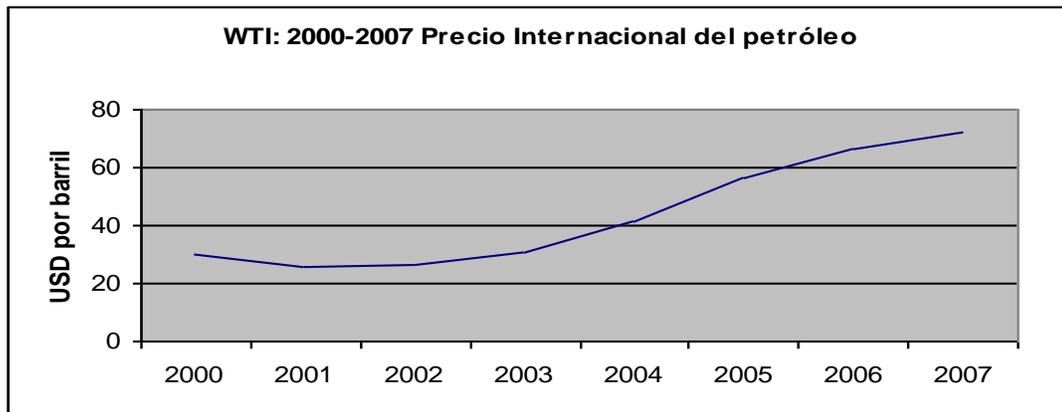
En este capítulo no vamos a hablar de conclusiones tan rápidamente, dejaremos esta fotografía de la industria en los dos casos nacionales. A continuación vamos a ver los datos duros de la industria durante el período 2000-2007.

b) Resultados del upstream en el nuevo siglo

Plano internacional a comienzos de siglo

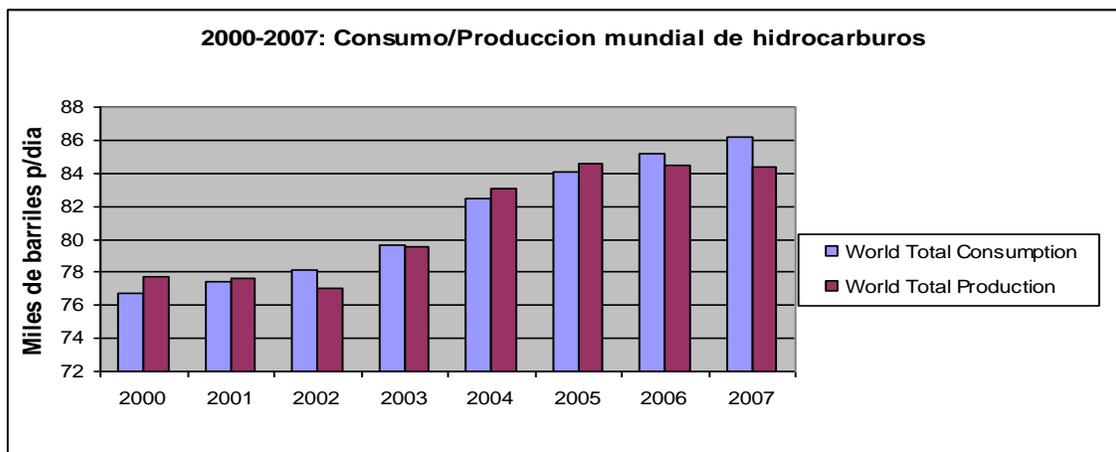
Si durante los 90s el precio internacional del petróleo se había mantenido relativamente estable, lo que podemos observar a comienzos del nuevo siglo, es que se produce un aumento constante y creciente del precio internacional, tendencia que ya había comenzada a fines del siglo XX (como muestra el grafico de los USD 30 ha alcanzado valores cercanos a los USD 70 en el 2007).

Grafico 1b⁵²



Por su parte la producción de hidrocarburos ha aumentado de forma considerable a nivel mundial. El crecimiento es más que importante: a fines del siglo rondaba los 77 mil bp/p/día y en el 2007 encontramos que la producción alcanza los 84 mil bp/p/día. En menos de 8 años la producción creció un 9%, sobretodo a partir del 2002 en adelante.

Grafico 2b⁵³

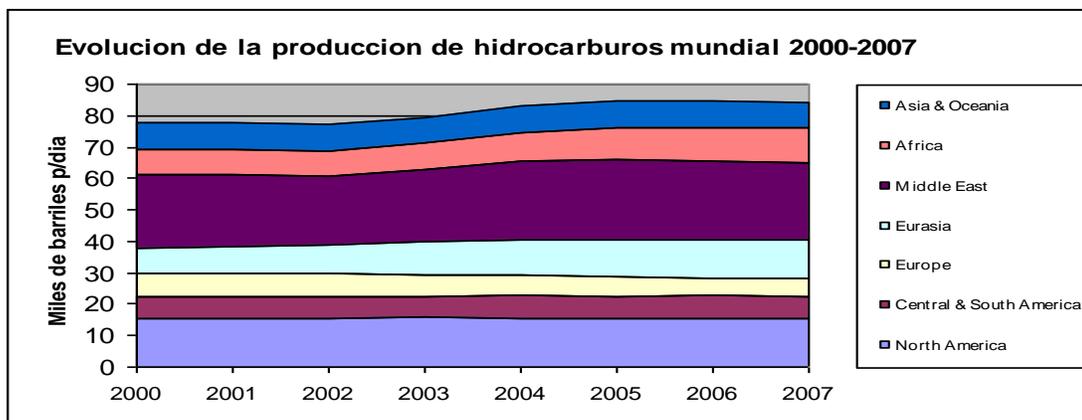


⁵² Fuente: Energy Information Administration (EIA). Gráfico hecho por el autor. Disponible en: <http://www.eia.doe.gov>

⁵³ Ibid.

A comienzos del siglo XXI encontramos que la región de Medio Oriente siendo el mayor productor de hidrocarburos. Por su parte la región de África (Nigeria) y la región Euroasiática (Kazakhstan, Azerbaijan y Rusia) han aumentado su producción con más fuerza (variación de 33,26% y 53,91% respectivamente). Europa ha disminuido su participación (variación de -24,25%).

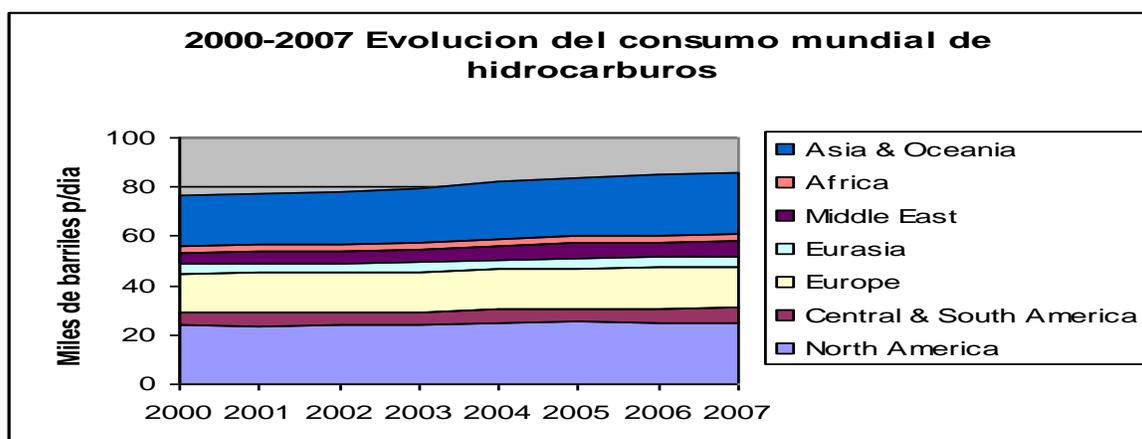
Grafico 3b⁵⁴



La región Latinoamericana forma parte de las regiones que han tenido niveles de producción estables y constantes a lo largo de este período. A fines de los 90s la producción de ésta representaba el 9% de la producción total de hidrocarburos en el mundo y así se ha mantenido hasta el 2007 alcanzando una producción total de 7235,84 miles de bp/p/día.

En cuanto al consumo de hidrocarburos, encontramos que la demanda es cada vez más y más creciente. Hacia el 2007 el consumo mundial aumento en un 12,87% superando a la producción nuevamente. Como en la década pasada, los países que más consumen hidrocarburos son los pertenecientes al grupo OECD. Las relaciones de consumo se mantienen bastante estables aunque se observa un avance de la región de Asia y Oceanía (variación del 20%) impulsada sobretudo por China (variación del 58%) e India (variación del 33,73%) en menor medida.

Grafico 4b⁵⁵



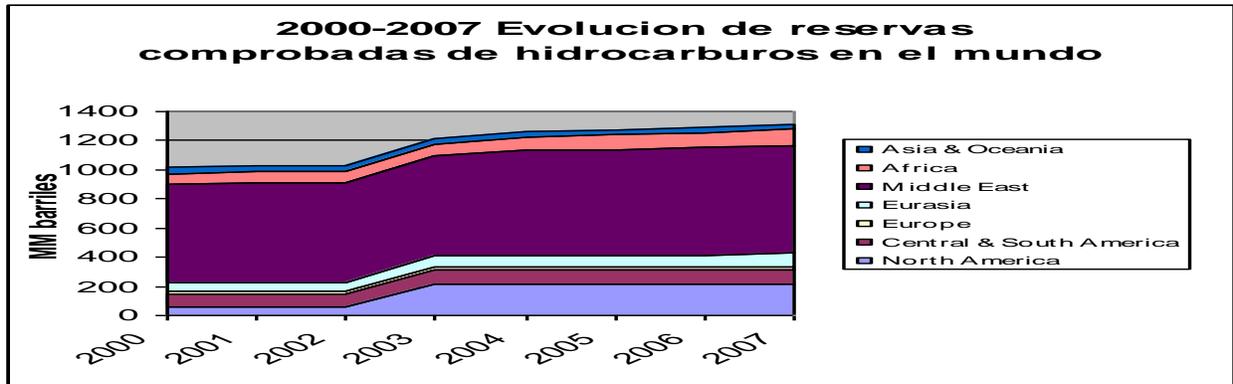
⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid.

En términos generales los niveles de producción y demanda de hidrocarburos se han mantenido parejos durante comienzos del siglo XXI y han aumentado de forma pronunciada durante el 2000-2007, continuando con la tendencia de los 90s.

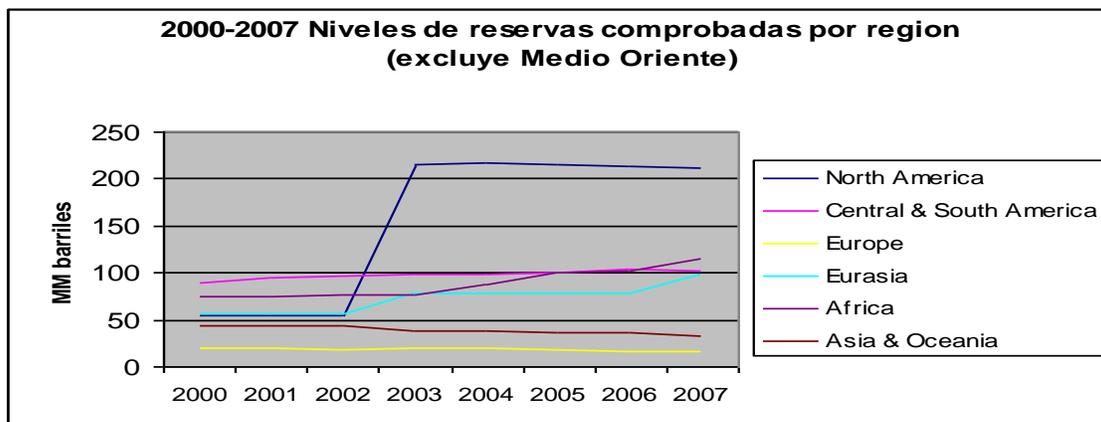
Nos queda determinar que fue lo que ocurrió con los niveles de reservas comprobadas en el mundo. Durante el período 2000-2007 la situación se transformó en un incremento continuo e importante. Hacia el 2000 las reservas eran de 1016,6 MM de barriles y en el 2007 eran de 1316,6 MM de barriles (variación acumulada de 25,51% en un lapso de 8 años).

Grafico 5b ⁵⁶



Ahora, cuando tenemos que evaluar la evolución de la reservas encontramos que Medio Oriente sigue siendo indiscutiblemente la región dominante. Si hay que mencionar un cambio importante en la composición de las regiones que aportan a los niveles de reserva, entonces no podríamos pasar por alto el aumento de la región de Norte América, producto del increíble salto de Canadá que paso de 4,9 MM barriles en el 2000 a 179.21 MM barriles en el 2007 (variación de 3603,88%). No es de nuestro interés profundizar en este tema pero, este incremento se debe sobre todo al aumento del precio internacional que hizo viable económicamente la extracción del crudo en el estado de Alberta (Canadá).

Grafico 6b ⁵⁷



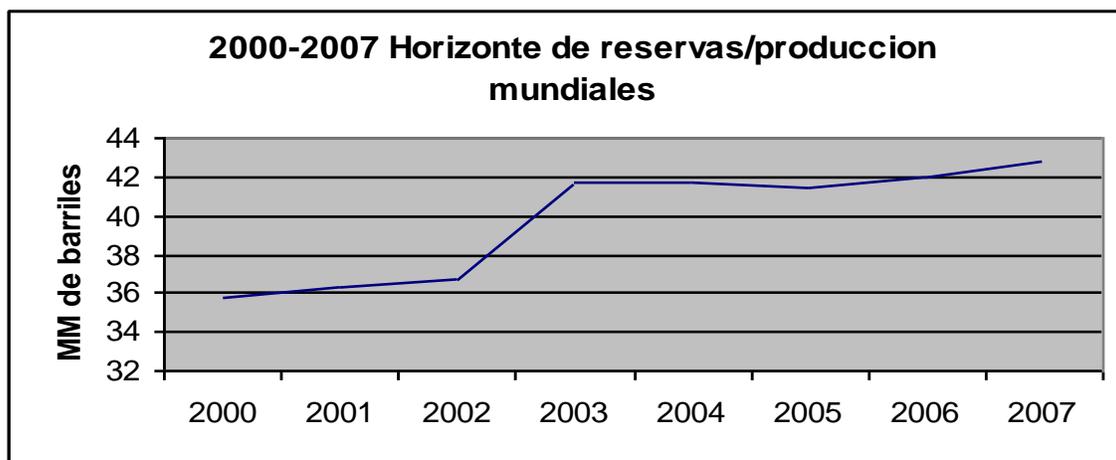
⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

Hacia el 2007 Medio Oriente continua siendo la región con mayor cantidad de reservas en el mundo con el 55%, no obstante, hay que notar que a fines de los 90s este porcentaje era el 65% con lo cual hay regiones que han aumentado sus niveles de reservas y avanzado sobre el porcentaje de su participación mundial. A fines de los 90s Latinoamérica se presentaba segunda con el 9%, en el 2007 su participación es del 8% y se vio superada por Norte América (16%), África (9%) y fue alcanzada por Eurasia (8%).⁵⁸

En conclusión, durante el período 2000-2007 se puede notar un aumento importante y constante del consumo y producción de hidrocarburos a nivel mundial, manteniendo un nivel producción/consumo muy parejo. Podemos observar también, un aumento en las reservas comprobadas en el mundo durante este período acompañando el crecimiento del consumo y la producción. En este último aspecto, habría que evaluar atentamente el impacto positivo del shock de los precios internacionales y diferenciarlo del descubrimiento de nuevos yacimientos a través de la exploración y perforación de nuevos pozos o incorporación de nueva tecnología. Observamos que a esos niveles de consumo/producción y niveles de incorporación de nuevas reservas las perspectivas de la industria han mejorado en relación a la década pasada.

Grafico 7b ⁵⁹



Como se observa en el gráfico 7b, se revierte la tendencia de la década anterior en cuanto a la mejora de los años de vida del recurso. Las nuevas incorporaciones de reservas resultan suficientes para detener la tendencia declinante aunque a priori no sabemos si es sostenible dado la característica excepcional del aumento del precio del crudo. Además, hay que tener en cuenta el aumento exponencial y constante del consumo/producción durante los últimos años.

⁵⁸ Notar que Medio Oriente fue excluido del gráfico porque las diferencias son abrumadoras con las otras regiones, solo para el buen orden: Medio Oriente ha aumentado sus niveles de reservas de los 675 MM de barriles a 739 MM de barriles durante el período 2000-2007 (9,19%).

⁵⁹ Fuente: Energy Information Administration (EIA). Gráfico hecho por el autor. Disponible en: <http://www.eia.doe.gov>

A continuación vamos a analizar como se desarrollo la industria hidrocarburífera en los casos nacionales de nuestro interés para el objeto de esta tesis y hasta que punto se reflejo o no este comportamiento.

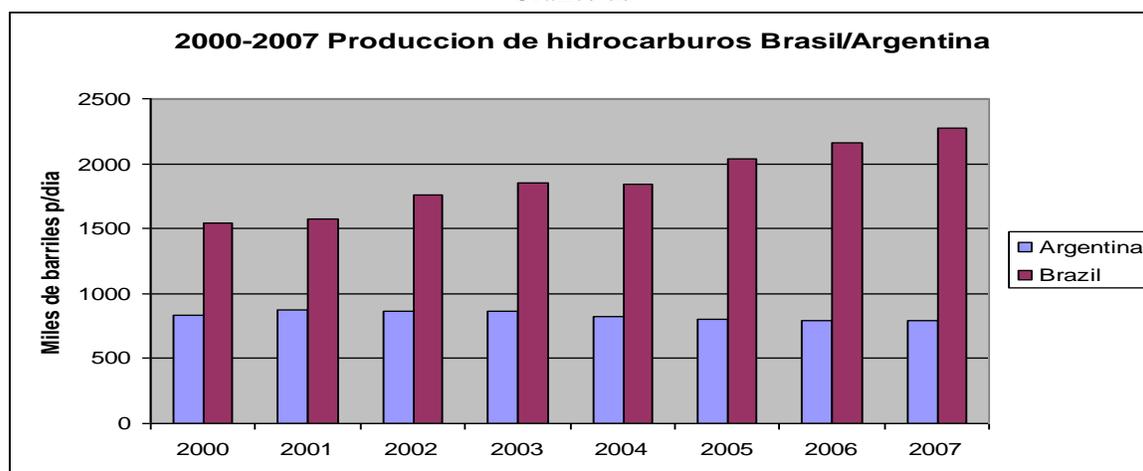
Argentina y Brasil en números a comienzos de siglo

A comienzos del siglo XXI los países de mayor producción en la región Latinoamericana son en orden: Venezuela, Brasil, Argentina, Colombia y Venezuela. La producción a nivel regional ha sido en una primera etapa declinante hasta el 2003 y luego vuelve a presentar signos de crecimiento.

Venezuela ha mantenido su liderazgo en la región con el 38% de la producción regional pero se ha visto desafiada por Brasil que ha logrado incrementar su participación en un 31% hacia el 2007, cuando a fines de los 90s representaba solo el 20% en la región. La Argentina por su lado ha tenido una evolución decreciente en su producción y ha retrocedido en términos relativos al 11% a nivel regional, valores similares a los de comienzos de los 90s cuando se hablaba de la decadencia de la estatal YPF.

Argentina y Brasil en este período han tenido resultados en direcciones opuestas. Mientras que Brasil ha sido el país que más ha aumentado su producción (variación acumulada de 35,39%) y colaborado con los resultados a nivel regional, la Argentina ha disminuido de forma constante los niveles que había logrado conseguir en la década pasada sin signos de recuperación (variación acumulada de -4,32%) aumentando cada vez más la brecha existente con Brasil.

Grafico 8b ⁶⁰



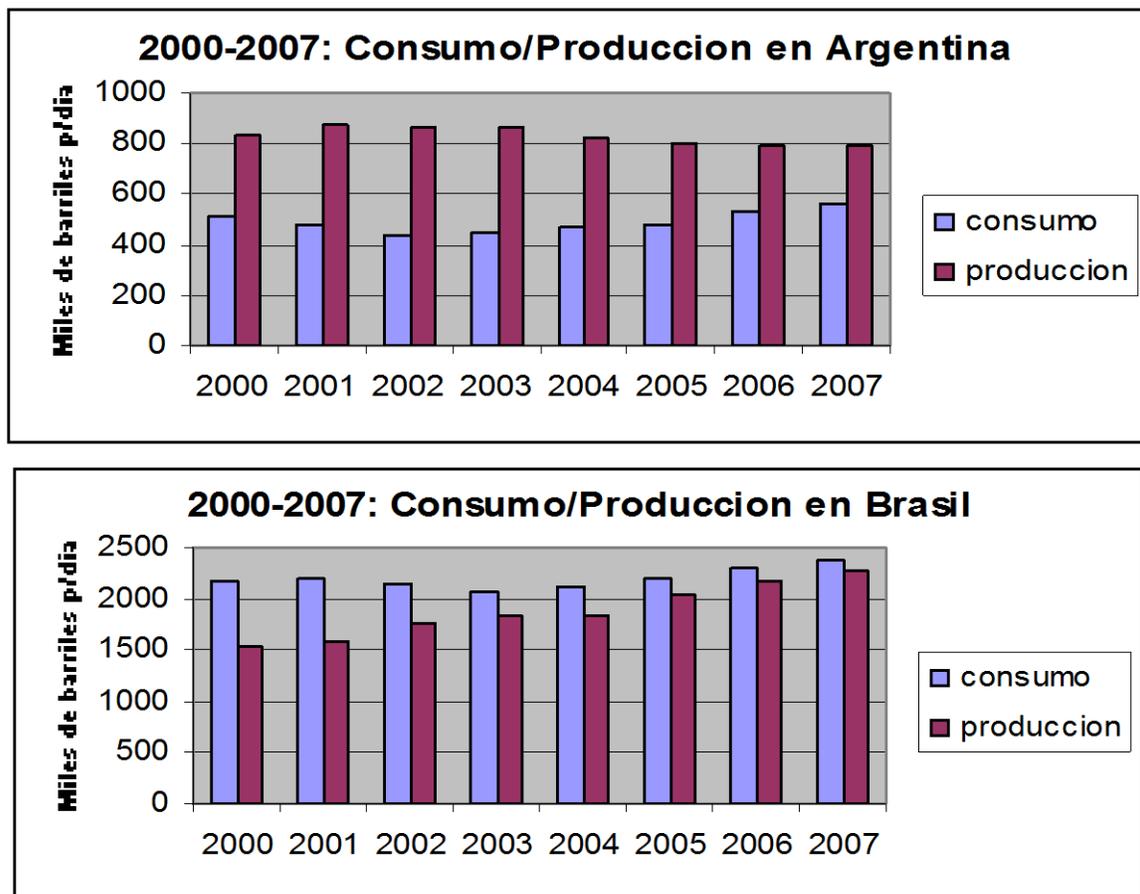
Por el lado del consumo, hacia el 2007 aumento en un 12,87% a nivel mundial. Las relaciones de consumo se mantienen bastante estables en este período en la región (variación acumulada del 9,96%) y menores si se las compara con las cifras de la década pasada. También ha crecido el

⁶⁰ Ibid.

consumo en Argentina y Brasil pero en menor medida si se la compara con las cifras de la década pasada (variación acumulada del 5,98% y 5,7% respectivamente).

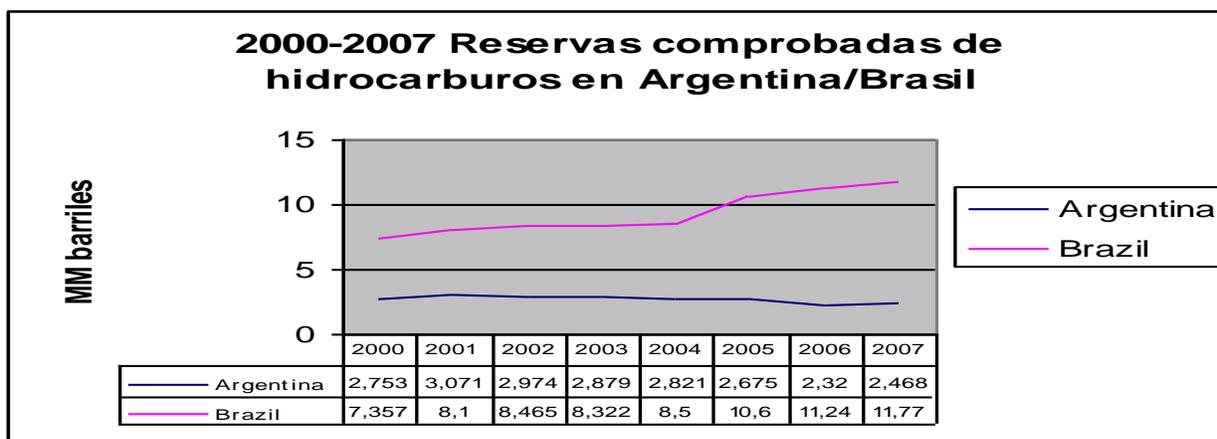
Cuando comparamos la producción y el consumo en cada país observamos realidades bien diferentes. En el caso argentino los niveles de producción han descendido aproximándose a los niveles de consumo interno que han aumentado levemente, con lo cual, se puede intuir a priori una disminución de la exportación de los excedentes. En el caso brasilero, sucede lo mismo con el consumo interno pero los niveles de producción han aumentado exponencialmente, con lo cual, se puede intuir a priori una disminución de la importación del recurso faltante.

Grafico 9b y 10b ⁶¹



Por, último cuando analizamos los niveles de reservas encontramos que las direcciones de Argentina y Brasil son opuestas nuevamente. A diferencia de la dirección de la región, Argentina tiene un comportamiento declinante (-15,26% de variación entre el 2000-2007) mientras que Brasil es el país que más impacto ha tenido en cuanto a la incorporación de nuevas reservas. A principios del siglo rondaba los 7,35 MM/barriles en reservas y hacia el 2007 había alcanzado un nivel de reserva de 11,77 MM/barriles (sus niveles han variado en un 45,82%).

⁶¹ Ibid.

Grafico 11b ⁶²

A nivel regional hay que destacar la entrada de Ecuador entre los países con reservas cuantiosas, superando las de la Argentina que supo ser tercera en la región en la década pasada. En el 2007 la Argentina solo colabora con el 2% de las reservas totales en su región, un retroceso claro e incluso menor en términos relativos si lo comparamos con su participación a principios de los 90s (3% del total de reservas en Latinoamérica). Por su parte, Brasil a aumentado las mismas a pasos de gigante colaborando con el 11% del total de reservas mientras que a fines de los 90s lo hacia con el 8%. Hacia el 2007 la diferencia en cantidad de reservas comprobadas entre los dos países continuó aumentando.

Conclusiones finales

A continuación vamos a volcar la información de forma resumida en un cuadro con intenciones didácticas y para el buen orden de este estudio.

Tabla 3: Resultados del sector petrolero 2000-2007
Variaciones acumuladas

	Internacional	Latinoamérica	Argentina	Brasil
%Producción	8,45	0,29	-4,32	35,39
%Consumo	12,87	9,96	5,98	5,7
%Reservas	25,51	14,61	-15,26	45,82
Prom. Horizonte	39/40	37/38	9	13/14

*Elaboración del autor en base a la bibliografía consultada

En la Tabla 3 se ha volcado la información indicando dirección e intensidad de los resultados a partir de la información recolectada en la bibliografía para este período.

>Se observa que la producción mundial de hidrocarburos ha incrementado, en solo 8 años la variación acumulada en lo que va del 2000-2007 es de 8,45%. En Latinoamérica este comportamiento no se ve reflejado, se puede observar más bien una estabilidad en lo que es productividad de la región. La Argentina por su parte se encuentra en caída mientras que Brasil ha sido el país con más desarrollo de la producción de hidrocarburos en la región y en el mundo.

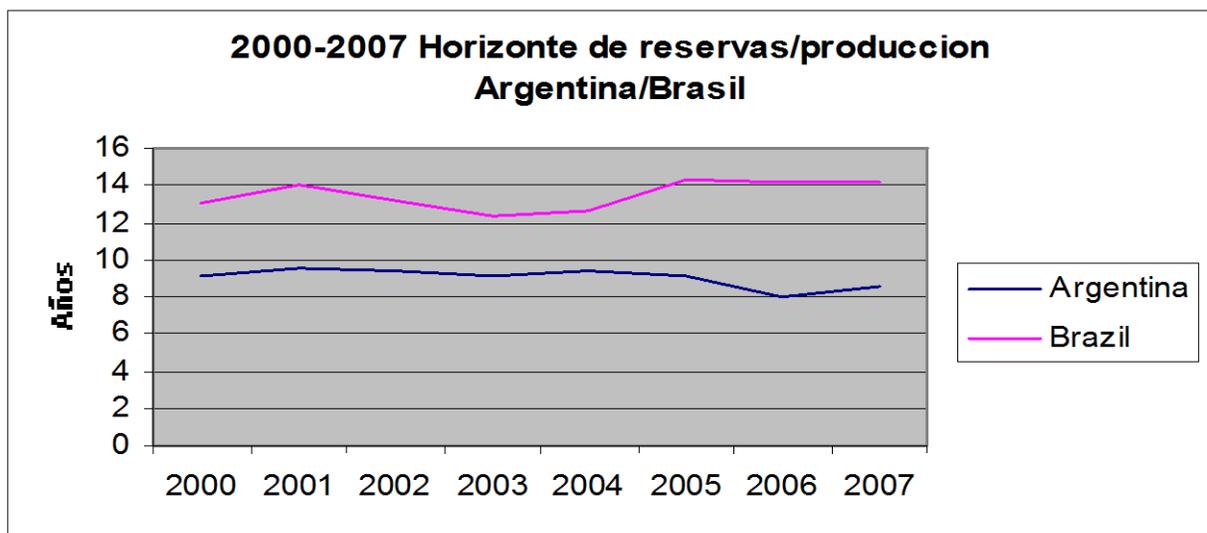
⁶² Ibid.

> En el consumo mundial se observa un crecimiento importante y sostenido superior a los niveles de producción mundial si se analiza la variación de ambos indicadores a lo largo del período. Latinoamérica se ha mantenido estable y creciente si consideramos que en 8 años solo ha tenido una variación de 10% cuando en la década pasada la misma era del 32%. De todas formas no hay que olvidar que la diferencia de consumo y producción es amplia todavía a pesar de haber disminuido: la región por lo tanto es importadora neta del recurso.

En cuanto a los casos nacionales, Argentina es estable y creciente. Si lo comparamos con la década pasada los niveles de consumo se adormecieron y la brecha entre los indicadores disminuyó aunque se invirtió el orden: el consumo es mayor que la producción para este período. La tendencia es hacia la importación del recurso. En el caso de Brasil el consumo es estable y creciente también. Al compararlo con la década pasada encontramos un Brasil de alto consumo y alta producción. En el período 2000-2007, Brasil mantiene la dirección de sus indicadores pero la intensidad del consumo ha disminuido: la brecha entre ambos indicadores ha aumentado y han mantenido el mismo orden siendo la producción superior al consumo. La tendencia es hacia el autoabastecimiento/exportación del recurso.

> Las reservas en el mundo han crecido considerablemente y a pasos agigantados si tenemos en cuenta la década pasada. El horizonte de reservas mundial es de 39/40 años en promedio para este período, niveles idénticos al promedio de la década anterior. La diferencia se encuentra en que durante los 90s la dirección de esta relación fue decayendo mientras que en el periodo 2000-2007 se revierte el declive de las reservas mundiales y vuelve a tener una dirección creciente. El resultado es positivo y la industria vuelve a ser sostenible. ¿Qué sucedió en Brasil y Argentina?

Grafico 12b ⁶³



⁶³ Ibid.

En el caso argentino el horizonte de reservas se ha mantenido negativamente estable, alrededor de los 8/9 años. Hacia el 2007 las reservas, ceteris paribus, eran de 8,5 años. En el caso de Brasil observamos que también disminuyen las reservas en una primera etapa hasta el 2004 alcanzando los 12 años, pero luego aumenta nuevamente. Hacia el 2007 las reservas en Brasil, ceteris paribus, eran de 14 años, casi el doble de la Argentina.

Hemos logrado una vez mas hacer un resumen de los cambios más importantes sufridos por la industria y sacar una radiografía de los resultados arrojados por la misma. En los próximos capítulos nos dedicaremos a analizar de forma más profunda como se alcanzaron estos resultados y como se produjeron las modificaciones que señalamos. Para explicar los resultados es imprescindible comprender la gestión pública y las decisiones políticas, sin eso nos estaríamos limitando simplemente a un estudio comparativo superficial e incompleto.

Resumen del capítulo

Este capítulo ha tenido la intención de introducir la etapa que es de nuestro interés analizar con mayor profundidad en los dos capítulos subsiguientes. En esta oportunidad estamos al frente de un espacio en el que la academia no ha profundizado mucho el análisis. Si bien es cierto que cada realidad nacional ha sido marcada de cerca, son pocos o nulos los análisis comparados para obtener una comprensión mayor de las causas de las metas alcanzadas. El método comparativo, en este sentido, resulta de mucha utilidad ya que nos permite evaluar cuales son las variables más significativas a la hora de sopesar los resultados alcanzados.

En el capítulo reciente hemos intentado en primer lugar resumir los hechos o cambios cualitativos más importantes en la industria de los dos casos nacionales, reservándonos las conclusiones para los capítulos que vendrán a continuación.

En segundo lugar, hemos analizado los indicadores más importantes a la hora de evaluar la industria que nos atañe durante el 2000-2007. A partir de estos datos hemos podido dibujar un resumen de la dirección e intensidad de los resultados alcanzados pero sin explicar demasiado las razones que se esconden detrás de los mismos, dejándolo para el buen orden y riqueza de los capítulos que vienen a continuación. Primero, analizamos el plano internacional, el plano regional, y por último, los casos nacionales.

Finalmente, una vez atravesada esta primer etapa de nuestro estudio, nuestra intención va a ser explicar los resultados que han arrojado Argentina y Brasil en relación a la industria de hidrocarburos e intentar comprender el origen de los destinos tan disímiles que existen entre ellos; análisis que va a introducir temas adyacentes al tronco central pero que en definitiva van a colaborar para comprender la evolución de una industria tan amplia como compleja de descifrar.

CAPITULO IV: Pasados semejantes, presentes disímiles

En el siguiente capítulo vamos a intentar identificar las explicaciones que pueden dar luz a la diferencia que existe detrás de los resultados alcanzados por estos dos países en materia petrolífera en cuanto al desarrollo y crecimiento del upstream. Sin duda existen muchas explicaciones que se le pueden dar y a continuación vamos a intentar resumir algunas de las esbozadas para finalmente esgrimir la explicación que para nosotros resulta más significativa a la hora de entender porque la Argentina obtuvo resultados alejados a los de Brasil. Para esto fue necesario describir el estado de la cuestión durante los 90s y del último período, ya que las explicaciones atraviesan toda esta ventana temporal y finalmente nos va a poder servir para argumentar mejor nuestra posición.

Para explicar los distintos resultados en estos dos países es necesario analizar las elecciones de política económica, por ende es importante vincular los resultados de las medidas políticas con la política en general, relacionando la política y la elección. Para ofrecer un análisis mas acabado abordaremos algunos argumentos explicativos que Gourevitch sintetiza en cinco grandes familias⁶⁴ e identificaremos las que a nuestro criterio pesan más para dar luz a lo que queremos explicar.

Perfil economicista

Una primera explicación que podemos encontrar es puramente económica y es generalmente la más escuchada entre los economistas o ingenieros que trabajan en la industria y que sostienen que el Estado debe tener una participación nula en la industria del petróleo. Sostienen que la decadencia de la producción y exploración de hidrocarburos se debe a la falta de inversión sostenida en el sector. Ahora, al mismo tiempo resumen que esta falta de inversiones se debe a la falta de incentivos que existe por parte del Estado, impuestos, regalías, inestabilidad política, falta de seguridad jurídica, etc. A grandes rasgos los argumentos se agrupan en esa dirección, y estamos de acuerdo en que a falta de inversión los indicadores van a ser negativos pero no creemos que la explicación del por qué sea del todo correcto.

Las inversiones que se produjeron durante los 90s según Gadano⁶⁵, consiguieron en la Argentina un aumento de las reservas, sin embargo, estas no están claramente vinculadas a mayores niveles de perforación de pozos exploratorios. Es decir, que la recuperación de reservas no ha estado mayormente asociada a nuevos descubrimientos, sino a un importante incremento de la tasa de extracción, asociada principalmente a la introducción de técnicas de recuperación secundaria. Por otro lado, no hay que olvidar que los niveles producción eran altos, con lo cual se producía un excedente

⁶⁴ Gourevitch, P. op. cit.

⁶⁵ Gadano, N. "Determinantes de la inversión en el sector petróleo y gas en la Argentina". *La Argentina de los noventa: desempeño económico en un contexto de reformas*. En Kosacoff, B y Heymann, D. Eudeba-ONU, Buenos Aires, 2000. págs 200-2002

exportable que junto con la falta de exploración se introdujo un esquema de inserción internacional en la que la Argentina era exportadora del recurso.

Por lo tanto, la falta de inversiones en exploración y descubrimiento de nuevos yacimientos fue lo que al final terminaría desencadenando una reducción en el largo plazo de las reservas a partir del 2002. A esto hay que agregar los altos niveles productivos que permitieron a las empresas exportar sin barreras arancelarias y sin ningún control por parte del Estado durante los 90s. El Estado tampoco controló que las empresas invirtieran en los yacimientos lo suficiente como para hacer sostenible el funcionamiento de la industria o para que las ganancias obtenidas con la exportación de hidrocarburos se reinvierta en el sector. Las inversiones que se hicieron fueron dirigidas a la incorporación de tecnología de avanzada para la explotación de las reservas o para el refinamiento y posterior exportación de hidrocarburos. Es por esta razón que durante los 90's no se observa una caída de la relación reservas/producción y se observan las consecuencias a partir del 2002.

Durante el período 2000-2007 si siguiéramos un plano economicista, deberíamos decir que el precio internacional, al crecer de forma exponencial, volvió rentable la extracción de petróleo en yacimientos que antes no eran viables y por lo tanto aumentaron las reservas. De hecho esto sucedió en casi todo el mundo pero no fue así en Argentina. En este caso, vemos que ha disminuido su nivel de reservas continuamente alcanzando los 8/9 años de horizonte de vida del petróleo. También observamos que los niveles de producción se han visto disminuidos y se ha producido una desaceleración del consumo interno de hidrocarburos por los altos precios.

Resulta curioso que la producción en época de precios altos se haya visto reducida, claramente este comportamiento es atípico si solo consideramos cuestiones económicas. ¿Como explicamos este fenómeno entonces? La medida más importante que condujo a esta reducción, tiene que ver con que el gobierno ha intervenido aplicando retenciones a la exportación de hidrocarburos, medida que desincentiva la producción y mejora la recaudación del Estado además de ayudar a mantener el horizonte de reservas estable en Argentina y los precios internos del recurso.

En conclusión, si bien esta hipótesis ayuda a entender el comportamiento de la industria, y es necesario tenerla en cuenta, no resulta suficiente. Este perfil siempre va a argumentar que las reformas no son suficientes o que las desregulaciones debieran ser incluso más amplias. Paradójicamente -el alumno estrella de la región- la Argentina atraviesa una situación petrolera crítica a partir del 2002, producto de las políticas implementadas durante los 90s. Por otro lado, esta explicación alternativa no puede explicar el caso brasilero cuyo éxito cuenta con una fuerte presencia del Estado. En definitiva, es cierto que la falta de inversión puede resultar una explicación válida pero no estamos de acuerdo en

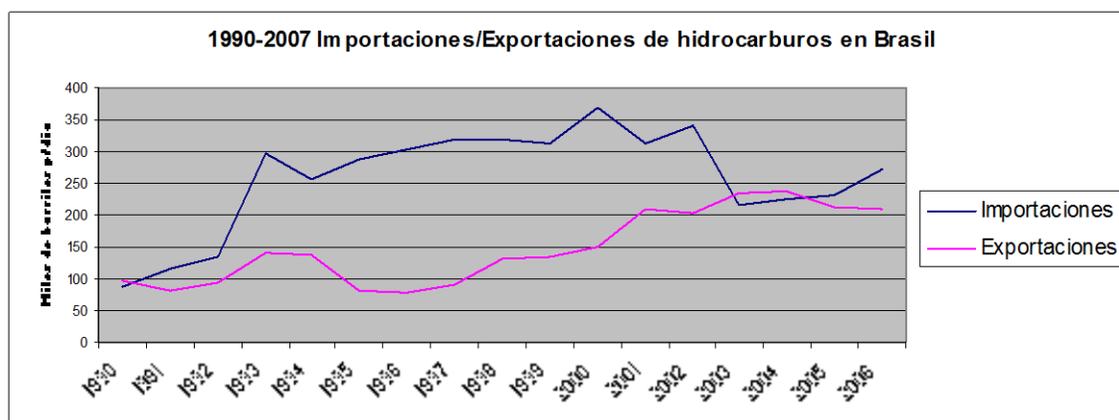
que se deba a cualquier tipo de intervención estatal o a la falta de reformas dirigidas hacia un mercado más desregulado.

Perfil Internacional

Tanto la Argentina como Brasil son países tomadores del precio del petróleo. Ambos están sometidos a los vaivenes internacionales y a los conflictos internacionales que puedan surgir y alterar el normal desarrollo de la industria. A esto podríamos agregar que se han enfrentado a crisis similares durante los 90s y han tenido que enfrentar presiones de los organismos internacionales también similares.

Brasil es sin embargo, más vulnerable al ser importador de este recurso y tener un consumo mucho más importante que la Argentina y una brecha tan distante entre consumo y producción. De hecho como muestra el gráfico 1c más abajo, Brasil ha sido durante todo el período de los 90s hasta el 2003 importador de este recurso, entre otras cosas por poseer un petróleo pesado que necesita una refinación especial para la cual Brasil no tenía instalada suficiente cantidad de refinadoras para abastecer la demanda del consumo interno.

Gráfico 1c ⁶⁶



Por esta razón es que Brasil tiene más incentivos para reducir esos riesgos del mercado ayudando a disminuir el consumo interno, aumentando la exploración y diversificando su matriz energética.

Lo que observamos es que en Brasil casi el 50% del consumo de la energía primaria es el petróleo y el otro recurso energético clave de Brasil es la energía hidráulica, que es un recurso renovable. Sin embargo, la matriz energética se ha estado desarrollando a través de diferentes programas para incorporar nuevas fuentes de energía. El caso más claro es la introducción de los bio-combustibles flex-fuel para la utilización eficiente de gasolina y alcohol. La producción de alcohol

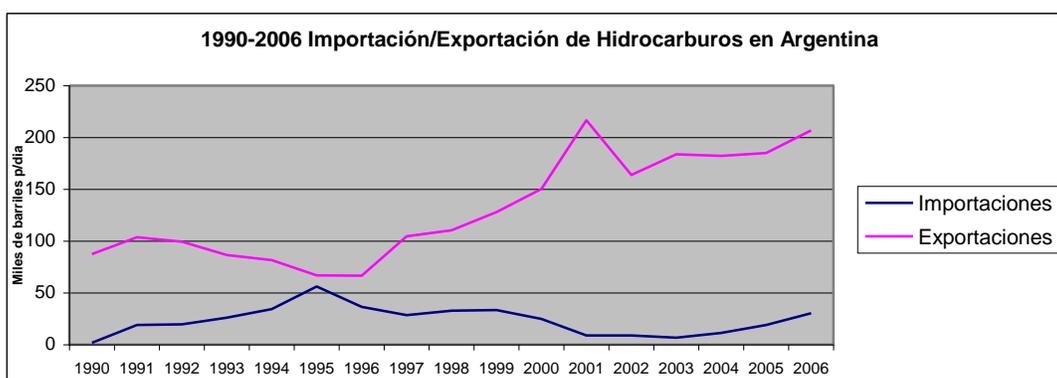
⁶⁶ Fuente: Energy Information Administration (EIA). Gráfico hecho por el autor. Disponible en: <http://www.eia.doe.gov>

viene creciendo desde los tiempos de Proalcoól en 1970, y es obligatorio el uso de un 22% de este energético en la gasolina (Ley 8723/1993)⁶⁷.

Por lo tanto, esta vulnerabilidad también genera más incentivos para desarrollar alternativas al petróleo como los bio-combustibles o el desarrollo de una industria del gas y además impulsa el interés por la diversificación sus inversiones en el mundo en países productores a través de la transnacionalización de la empresa, etc.⁶⁸

La Argentina no es importador de este recurso pero tampoco se trata de un país de altísimas reservas y niveles de producción como puede ser el caso de Venezuela. La Argentina históricamente considero a YPF el “caballito de batalla” contra la dependencia económica y energética del mismo. Por lo tanto, la vulnerabilidad de Argentina no es la misma que la de Brasil pero ambos tenían incentivos para disminuir esta vulnerabilidad.

Gráfico 2c ⁶⁹



Lo que advertimos es que lejos de tener un comportamiento alineado a la de un país con recursos energéticos moderados, en líneas generales se puede decir que optó por el comportamiento exportador que sostuvo durante la segunda mitad de los 90s y continúa sosteniéndose en la actualidad, con el peligro de que la Argentina se convierta en importador neto en el futuro. Esto sería válido si no se aumentan los niveles de reservas ya sea a través del descubrimiento de nuevos yacimientos o incorporación de nueva tecnología. A este comportamiento exportador también hay que sumarle los pocos avances en la diversificación de la matriz energética. Sigue siendo básicamente el petróleo 41% y el gas natural 49% -con una enorme reducción de sus reservas- los recursos energéticos de los que depende la producción energética del país hasta el 2007. Recién a partir de la creación de la estatal Enarsa es que el Estado esta generando incentivos para la diversificación de la matriz energética para la generación de bio-combustibles, invirtiendo en proyectos de energía hidráulica y avanzando en la

⁶⁷ Leite, A. D., op.cit. pág. 359

⁶⁸ Gupta. E. “Oil Vulnerability Index of Oil-Importing Countries”. *Energy Policy*. Volume 36, 2008.

⁶⁹ Fuente: Energy Information Administration (EIA). Gráfico hecho por el autor. Disponible en: <http://www.eia.doe.gov>

investigación del uso de la energía nuclear, sin embargo, todavía es muy pronto para determinar el éxito de estas políticas.

Podemos identificar entonces que el nivel de vulnerabilidad en materia petrolera para Brasil fue mucho más importante que para la Argentina y que por lo tanto eso ayuda a explicar la preocupación de los brasileros en cuestiones energéticas pero no la razón por la cual la Argentina, también siendo vulnerable, elige ser el alumno estrella del Consenso de Washington y desprenderse de su estatal y desregular el mercado como ningún otro país lo hizo en la región. Es decir, la vulnerabilidad no alcanza para comprender como se llevaron adelante cambios tan opuestos.

Perfil ideológico

Ya en varias ocasiones hemos explicado la influencia del pensamiento neoliberal difundido a partir del Consenso de Washington y promocionado por los principales organismos internacionales que recomendaban este tipo de políticas para la reestructuración de los países que se encontraban en crisis económicas. Tanto Brasil como la Argentina fueron receptoras de este tipo de presiones y sus respuestas frente a ellas han sido de carácter similar aunque con resultados disímiles. La Argentina ha sido totalmente permeable mientras que Brasil encontró más resistencia y adaptó esas presiones a su realidad nacional.

El ingreso de las reformas estructurales de acuerdo con Hirschman, puede ser visto como sucesivos fracasos en resolver un problema público políticamente relevante para las elites gubernamentales que tienden a generar presiones a favor de soluciones más amplias e integrales; en esas circunstancias se crea el contexto propicio para fenómenos de la realidad social y económica sean articulados desde nuevas perspectivas conceptuales en busca de salidas de emergencia.⁷⁰

Desde la perspectiva de los neoliberales, las presiones inflacionarias terminaron siendo vinculadas al comportamiento de las instituciones económicas características del patrón de desarrollo hacia adentro y promovido desde el Estado. Esta visión fue articulada en un discurso en la mayoría de los presidentes Latinoamericanos para lograr la superación de la emergencia económica.⁷¹

En cuanto a las transformaciones que se produjeron en la industria de hidrocarburos observamos que la Argentina reprodujo casi al pie de la letra las recomendaciones externas durante los 90s, asociando a la estatal con los resultados negativos de la industria, es decir, responsabilizando a las instituciones o empresas del estado por la crisis económica. De esta forma es como se genera un discurso que termina legitimando desde las elites la dismantelación de instituciones desarrollistas. En

⁷⁰ Albert O. Hirschman: *Journeys Toward Progress*, Nueva Cork, Doubleday, 1965, Cap 3. Citado en Torre J.C., *El proceso político de las reformas económicas en Latinoamérica*. Paídos, Buenos Aires, 1998. pág. 21.

⁷¹ Véase: Torre J. C. "El ingreso de las reformas estructurales en la agenda pública". En *El proceso político de las reformas económicas en Latinoamérica*. Paídos, Buenos Aires, 1998. pág. 23

el caso brasilero observamos que el debate fue mucho más profundo como negociado y resultó en un modelo que terminaría adaptándose a las presiones externas pero sin perder el carácter nacional de su empresa, por lo tanto, el discurso que avanza sobre la responsabilidad del Estado frente a la crisis no aplica para la estatal Petrobras.

En ambos casos, observamos que positivamente existió un aprendizaje negativo, es decir, la gestación gradual del convencimiento de que el mantenimiento de dicha estrategia tiene consecuencias más riesgosas que intentar el camino de las reformas.⁷² En Argentina, el riesgo que se percibía era el de una crisis endémica; en el caso brasilero, el riesgo era que finalmente la venta de Petrobras fuera concretada.

Sin embargo, limitarnos al plano de las ideas solamente deja abierta algunas preguntas: en qué dirección y hasta con qué profundidad se llevaron a cabo estas reformas, es decir como fueron adaptadas. Por esta misma razón es insuficiente explicar los resultados dispares que existen entre Argentina y Brasil teniendo en cuenta solo las ideas que impulsaron las reformas y en qué tiempo ocurrió en un caso y en el otro. Es necesario comprender por qué en un país fue más sencilla la adopción de estas políticas, es necesario comprender más específicamente para nuestro trabajo por qué la Argentina logra desarticular su empresa estatal con tanta facilidad y Brasil mantiene su estatal predominante en la industria. Para ello hay que investigar los actores que jugaron en la toma de decisiones y los intereses de la industria, es decir, como se logró articular la reforma desde el Estado y con qué recursos contó para ser más o menos exitoso según el caso.

En el nuevo período 2000-2007 las ideas también juegan un rol importante. En este caso es mucho más clara la necesidad de ir más allá de las ideas. Este nuevo período está caracterizado por una reacción a las reformas sostenidas durante los 90s y el caso argentino es interesante para evaluar si hubo realmente una contra-reforma y en el caso de Brasil –al haber sufrido una reforma moderada- es interesante observar si se avanzó en el perfeccionamiento de las instituciones que resistieron a las presiones sufridas durante los 90s.

El ejemplo más claro de reacción frente a la década posterior es la creación de la estatal Enarsa. Si analizamos los magros resultados alcanzados y su impacto podríamos decir que no alcanza con un cambio en el paradigma del pensamiento sino que es necesaria la articulación del mismo dentro de los actores claves con poder de decisión y la capacidad de conformar una coalición política que impulse el desarrollo en esa dirección. Durante el gobierno de Kirchner la nueva estatal no ha logrado responder a una estrategia explícita e integral ni acercarse al objetivo de “recuperar la renta petrolera y consolidar

⁷² Maravall, J. M. “The Myth of the Authoritarian advantage”. En *Journal of Democracy*, 5, 04/ Octubre, 1994. Citado en Torre J. C., .op. cit. pág. 28. Sobre el desenlace del aprendizaje negativo.

la ventaja competitiva de contar con energía barata”⁷³. La presencia activa del Estado no ha sido más palpable que la intervención dictada por urgencias coyunturales.

Concluimos entonces que las ideas son una variable importante pero no es suficiente. Necesitamos encontrarnos con los actores y los intereses en el medio de las reformas para comprender su dirección y profundidad.

Perfil de los intereses

Para prevalecer, las respuestas a las crisis necesitan de apoyos políticos. La alternativa triunfante es en definitiva la que tiene poder suficiente como para transformar sus preferencias en cuestiones de política pública. Entonces, la adopción de la política de ajuste estructural aparece como el desenlace de la correlación de poder en el plano internacional y en el plano nacional⁷⁴.

Entre las presiones externas encontramos a los organismos multilaterales de crédito, bancos y los países acreedores en el marco de las negociaciones de deuda externa. La Argentina fue el alumno más sobresaliente de la región, cumpliendo con la mayoría de las disposiciones del FMI y la diplomacia informal que ejercía Estados Unidos para que la Argentina pueda tener acceso a la financiación de sus deudas externas y obtener un auxilio financiero. Esta relación fue descrita como una relación carnal entre Estados Unidos y la Argentina⁷⁵ donde los gobernantes se comprometieron a adoptar el paradigma neoliberal de desarrollo. El caso brasilero fue similar, pero no tuvo tanta acogida por parte de los gobernantes. Si bien los dirigentes presionaban en la dirección neoliberal recibió una respuesta mucho más fuerte que en el caso argentino. Digamos que no es suficiente la presión exógena para que las políticas sean adoptadas inmediatamente. Para ello es necesario generar un discurso que sea receptivo o negociar con los actores de veto que estén trabando la introducción de estas reformas a nivel doméstico.

Para el lanzamiento de estas reformas entonces, primero hay que analizar que grado de autonomía tienen los líderes de gobierno para traducir sus orientaciones y preferencias en políticas públicas. Por ende no es suficiente explicar el viraje de la economía con simplemente advertir un cambio de paradigma de desarrollo e intereses exógenos que presionaron en determinada dirección, esta debe introducirse en el seno político y lograr el apoyo necesario para ser llevado adelante.

Cuando analizamos los casos nacionales y la distribución del poder en ambos casos, nos encontramos que la construcción de estas coaliciones también es una delicada tarea. La construcción

⁷³ Plan Fénix. “Sobre ENARSA y la política energética. ¿El carro delante de los caballos?” Proyecto Estratégico de la Universidad de Buenos Aires, Septiembre de 2004. Disponible en: <http://www.econ.uba.ar/planfenix/documentos/coyuntura/index.htm>

⁷⁴ Torre J. C., op. cit pág. 31. Sobre el papel de las presiones políticas.

⁷⁵ Véase: Escude, Carlos. Las relaciones carnales. Los vínculos políticos con las grandes potencias. T. XV. Nuevo Hacer, Buenos Aires, 1998-2003.

de intereses para poder dirigir las reformas debe ser trabajada y depende de las estructuras de poder de cada país. En general para poder salir adelante con las reformas hay que negociar con actores de intereses diferentes.

En el caso argentino el poder central tuvo que negociar con las provincias una nueva Ley de Hidrocarburos que transfiriera el dominio originario de los hidrocarburos a las provincias. A su vez, también tuvo que compensar a los trabajadores de la industria con un porcentaje de las acciones y renegociar contratos favorables a grupos económicos nacionales que participaban en la industria y a cambio recibir el apoyo para lograr la privatización y desregulación de la industria. Las reformas también garantizaron rentas en la industria a su coalición de intereses a cambio del apoyo político necesario para gobernar.⁷⁶

En el caso brasilero también hubo una negociación pero en dirección contraria a la que ocurrió en Argentina. Los intereses existentes en Brasil eran muy críticos de estas nuevas ideas y se generaron movimientos en contra de la privatización de Petrobras de grupos nacionalistas como la Federación Única de los Petroleros, la FUP, la Asociación de los ingenieros de Petrobras, la Unión Nacional de Estudiantes y además tuvo que negociar con los demás partidos políticos la prohibición de privatizar para poder avanzar sobre la desregulación del mercado. Las posturas y los intereses se encontraban más divididos en Brasil y además existía una gran parte de los diputados y senadores que se oponían a la venta de la estatal. Cardoso tuvo que negociar con Sarney, el presidente del Senado, para poder avanzar sobre la desregulación, con el compromiso de no privatizar después de quebrar el monopolio estatal y además se negoció la creación de la agencia reguladora ANP⁷⁷ en salvaguarda de estas reformas.

En el caso de Argentina los líderes que impulsaron la desregulación y privatización de YPF lograron alcanzar la desregulación total y privatización de la estatal. En el caso brasilero los líderes que impulsaron la privatización y desregulación de Petrobras se conformaron con la desmonopolización, sin poder vender la estatal y con un ente regulador fuerte y único en la región.

En conclusión, los intereses son una variable clave para entender las coaliciones que se forman para que una reforma sea viable. Es necesario contar con el apoyo político de actores claves para poder avanzar sobre reformas económicas e implementar políticas públicas. Ahora, los actores van a poder lograr una coalición de intereses a partir de la capacidad y elementos que estos tengan para negociar. En definitiva, hay que analizar los márgenes de maniobra que estos tienen, es decir, no solo los

⁷⁶ Etchemendy, S. "Constructing Reform Coalitions: The Politics of compensations in Argentina's Economic Liberalization" Véase también: Margheritis, A. "Policy Innovation and leaders perceptions: building consensus in Argentina". *Journal of Latin American Studies*. Cambridge University Press, Vol 34, Nº 4., Nov/2002.

⁷⁷ Lima, H. op. cit. págs. 66-71.

intereses de los diferentes actores importantes que ocupan el escenario político para poder llevar adelante las reformas sino que también el contexto (que altera los órdenes de preferencia) y la distribución del poder para lograr ese respaldo e identificar cuales son los actores de veto que se enmarcan dentro y según las reglas institucionales.

Perfil institucional

En algún punto podríamos responder que lo que hace a la Argentina diferente a Brasil se encuentra en el análisis de los “estilos nacionales”⁷⁸ de formulación de políticas.

Como señala Pousadela, Brasil es considerado como un país de mayor continuidad y progresividad en su linealidad frente a la Argentina en materia de políticas públicas y el alcance de previsión de sus actores parece encontrarse en el largo plazo. En el caso argentino, el tiempo parece atravesado por hitos que introducen fuertes discontinuidades, la historia, por su parte, por componerse de avances y retrocesos organizados en ciclos o espirales y el alcance o previsión de los actores parece ubicarse en el corto plazo. Por esta razón, la Argentina suele ser interpretada como rupturista, mientras que Brasil suele ser tildada de gradualista.

La cuestión del rol del Estado y la importancia asignada las instituciones regulatorias en las privatizaciones llevadas acabo en ambos países es entonces para nosotros la cuestión clave. En ambos países se llevaron profundas reformas estructurales, sin embargo Argentina está caracterizada como radical y –sobre todo- más veloces que en Brasil. En el caso argentino el compromiso de adoptar dichas reformas fue incluido desde 1989 en todos los acuerdos firmados con el FMI y hacia 1994 la mayoría de ellas ya había tenido lugar. En el país vecino, estas se iniciaron con algunos años de demora y no fue aprobado hasta la segunda mitad de los 90s y su aplicación fue mucho más extendida en el tiempo.

En Argentina durante el proceso de los 90s se perdió importancia de la constitución de un marco regulatorio, frente a la urgencia y la necesidad de generar una credibilidad necesaria para introducir los cambios y responder a la crisis fiscal y a la deuda externa. Muchos de aquellos marcos fueron sujetos de improvisación y sujeto a consideraciones cortoplacistas y de caja, construyendo a partir de entonces marcos regulatorios ad-hoc o marcos que quedaron pendientes de ser debatidos y analizados.

En Brasil el proceso de reformas insumió tiempos más prolongados y requirió negociaciones y compromisos caso por caso. En los 70s se había impulsado un desarrollo de un consenso general sobre una lista corta de prioridades: crecimiento económico, desempeño exportador y al final la estabilidad económica o la inflación. Este consenso desarrollista permitió a Brasil atender primero

⁷⁸ Pousadela, Inés M. op.cit. pags. 49-82.

cuestiones de largo plazo que marcaron el rumbo del proceso de privatización, en contraste con las motivaciones de caja que marcaron el rumbo argentino. La planificación y la perspectiva a largo plazo también se observó en materia institucional: la privatización fue precedida por la aprobación de marcos y agencias regulatorias en Brasil.

La presencia del Estado brasilero frente al argentino es mayor así como también su rol consistente en la construcción institucional y a la mayor persistencia de las instituciones. La presencia de instituciones fuertes a lo largo del tiempo da cuenta de mayores continuidades en las políticas brasileras así como también el carácter menos abrupto de los cambios allí donde ellos tienen lugar.

Además el diseño institucional vuelve a Brasil más desfavorable para llevar adelante cambios radicales en materia de políticas públicas que a la Argentina. En Brasil la tarea de formar las coaliciones de gobierno indispensables para iniciar y sostener las políticas es mucho más trabajosa ya que la estructura de poder está mucho más diversificada. La combinación del multipartidismo y un sistema electoral de tipo proporcional generan un Ejecutivo que carece de sólidas mayorías parlamentarias y por lo tanto con menor margen de maniobra. En el caso argentino el Ejecutivo ha tenido más margen de maniobra para negociar y salir airoso con las reformas estructurales reuniendo una coalición de gobierno junto con los núcleos más importantes del poder económico que permitieran la gobernabilidad del país. Además, la combinación de un sistema bipartidista, con un sistema electoral proporcional y una disciplina partidaria fuerte, generó negociaciones menos consensuadas, o mejor dicho, con menor cantidad de actores de veto.

Por lo tanto, la reorganización de las instituciones económicas en Brasil ha estado fuertemente condicionada por los intereses consolidados durante la fase desarrollista anterior dado su diseño institucional⁷⁹. Este punto de partida imprimió al cambio de rumbo en la orientación del desarrollo más gradual y negociado. En este caso podríamos hablar de un proceso de *reestructuración defensiva* (J. C. Torre: 1998), en el cual las reformas estructurales han sido acompañadas por políticas de salvaguarda, que han ofrecido garantías a grupos de interés escogidos para ganar su apoyo. La reestructuración de Petrobrás fue posible por el miedo a la crisis hiperinflacionaria y a la eventual posibilidad de que se avance por completo hasta la privatización de la misma. No hubiese sido posible lograr la desregulación si no se negociaba la no-privatización de la empresa estatal y se contaba con el apoyo de los parlamentarios que eran defensores de la empresa estatal para la aprobación de la enmienda constitucional N°9.

⁷⁹ Véase: Sikkink, Kathryn. *Ideas and Institutions: developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca, US Cornell University, 1991.

En el caso argentino, la reorganización de las instituciones ha estado fuertemente condicionada por la construcción de estas nuevas coaliciones que apoyaban la reestructuración de la economía. A partir de este punto, el cambio de rumbo fue mucho más abrupto y también negociado. Sin embargo, estas negociaciones a diferencia del caso brasilero, no eran para aplicar salvaguardas negociadas con grupos de intereses desarrollistas de la fase anterior. Al contrario, el gobierno tuvo más capacidad de maniobra gracias al diseño de sus instituciones y el sistema electoral bipartidista, para escoger a grupos de interés para cooptar su apoyo y anestesiar a aquellos que se resistieran a través de compensaciones. La reestructuración argentina fue una *reestructuración agresiva*, en las cuales las reformas estructurales buscaron consolidar un nuevo grupo de apoyo político. La reestructuración de YPF fue posible gracias a la capacidad de maniobra del gobierno para conseguir el apoyo de los empresarios del sector asegurándoles rentabilidad en el nuevo modelo, compensaciones a los ex-trabajadores y transfiriendo el dominio originario de los recursos a las provincias. De esa forma fue como el gobierno nacional pudo llevar adelante la desregulación y privatización de la campeona estatal: cooptando a los intereses claves para destrabar el avance de la reforma y generando una ruptura con el pasado.

A partir de allí entonces, podemos entender que la industria de hidrocarburos en Brasil ha seguido una evolución y un desarrollo sostenido y gradual anterior a las reformas de los 90s y por lo tanto encontramos que la presencia del Estado e instituciones, junto con la creación de estas agencias reguladoras, fueron claves para explicar el desarrollo que ha alcanzado el día de hoy. Por su parte, entendemos que la industria de hidrocarburos en la Argentina ha sufrido un desmantelamiento y un quiebre fundamental que ha reconfigurado a la composición de la industria dejando algunos vacíos en cuanto a materias regulatorias y un Estado condicionado por la presencia de grupos económicos importantes en el poder que fueron y son necesarios para mantener la gobernabilidad.

En el período 2003-2007 que nos interesa hacer hincapié en el próximo capítulo, evaluaremos si efectivamente encontramos un viraje por parte de la Argentina hacia una industria hidrocarburífera donde es más clara la intervención del Estado y si esos intentos son o no exitosos. En el caso de Brasil, evaluaremos no un viraje, ya que acabamos de plantear la continuidad de las políticas desarrollistas, sino más bien un perfeccionamiento de las instituciones y regulaciones del sector.

Resumen del capítulo

En el capítulo se ha intentado esbozar brevemente las explicaciones posibles a los resultados de la industria hidrocarburífera. Estas variables explicativas no son independientes unas de otras, de hecho están interconectadas entre sí, por lo tanto, interdependientes. De todas formas, la ventaja de analizarlas por separadas es que nos permite encontrar las características de cada explicación y luego

someterlas a una comparación para dar cuenta de cual es más significativa, según la situación histórica y la realidad espacial que se analiza.

Encontramos que darle una explicación economicista es incompleto ya que elimina cualquier tipo de interacción que ocurra dentro de la política y además supone la ausencia del Estado. Además no explica el éxito que ha tenido Brasil con la presencia de una estatal fuerte y el retroceso que ha sufrido la Argentina siendo el alumno estrella de la región. Segundo, querer explicar los resultados a partir de la posición que ocupan en el mercado estos dos países puede ser influyente pero no alcanza a explicar por qué la Argentina ha renunciado a proteger su industria hidrocarburífera siendo todavía un país vulnerable en términos energéticos. Tercero, la explicación ideológica tiene un atractivo muy importante pero insuficiente si no encontramos los actores políticos que las canalicen en políticas públicas efectivas. Cuarto, los intereses resultan fundamentales para explicar las coaliciones que se forman para posibilitar un tipo de reforma, pero es insuficiente ya que es necesario analizar los márgenes de maniobra institucionales que estos tengan para llevar adelante sus propuestas.

Por esto mismo, la variable institucional es fundamental a la hora de entender la viabilidad de las reformas que se llevaron a cabo junto con el contexto en el que estas fueron impulsadas.

En el caso de YPF el gobierno poseía un gran margen de maniobra y pudo avanzar sobre una reestructuración negociada con los grupos de interés que serían su sustento político para gobernar. Este margen de maniobra fue posible gracias al diseño institucional menos consolidado y populista, en su acepción propiamente política, como menciona J.C. Torre; un estilo altamente personalizado y plebiscitario de gestión del poder y en un contexto de crisis económica hiperinflacionaria. El resultado fue una reestructuración agresiva, rupturista y corto-placista.

En el caso de Petrobras el gobierno tenía menos margen de maniobra y sólo logro avanzar sobre una reestructuración negociada pero defensiva. El escaso margen de maniobra del gobierno fue compensado por un contexto de crisis económica hiperinflacionaria que logro avanzar sobre la desregulación de la industria pero que no lo hizo sobre la privatización de la misma. Desregulación que de todas formas fue salvaguardada con la creación de un ente regulador. Esto fue posible gracias a un diseño institucional con una distribución del poder mucho más fragmentado y más consolidado. El resultado fue una reestructuración defensiva gradualista, continua y progresiva al largo plazo.

El margen de maniobra que tienen los líderes dentro de las instituciones, es decir, su poder de negociación según la distribución del poder y el contexto, son los puntos clave para entender el desenlace de las reformas en el sector de los hidrocarburos. Con esto no queremos decir sin embargo, que las alternativas sean menos válidas. Lejos de eso, creemos que la interacción entre ellas genera una dinámica causal que explica los resultados obtenidos, no obstante sostenemos la importancia que

tiene el perfil institucional y su carácter necesario para comprender los mismos.

CAPITULO V: Dinámica de la industria del petróleo y gestión política

En este anteúltimo capítulo vamos a concentrarnos en el período donde podemos observar un cambio de paradigma en la región. Este cambio como ya lo hemos explicado es contestatario al paradigma neoliberal de los 90s. A continuación vamos identificar elementos que nos indiquen el rumbo que están siguiendo las industrias de hidrocarburos tanto en Argentina como en Brasil y vamos a observar entonces, los cambios y las continuidades que se producen en estos países.

En Argentina esperamos encontrar esfuerzos por parte de los dirigentes para revertir los avances hacia la desregulación del mercado y modificar los resultados negativos de la década pasada. En el caso brasilero esperamos encontrar un perfeccionamiento de las regulaciones e intenciones de revertir los resultados negativos del período anterior en cuanto a desigualdades.

Sin embargo, antes de avanzar sobre los cambios y continuidades primero vamos a identificar los problemas que surgieron luego de la reformas de mercado.

Problemas post-ajuste estructural

A continuación mencionaremos a grandes rasgos los que según J.C. Torre son los problemas de post-ajuste estructural y las fragilidades que se han disparado luego de estas⁸⁰. Todas estas fragilidades apuntan a la importancia de fortalecer la capacidad de intervención de los poderes públicos, de dotarlo de funciones que garanticen la sustentabilidad política y económica de la transformación económica, es decir, promover la reconstrucción del Estado.

En primer lugar, el aumento de la capacidad de negociación de las elites económicas privadas para convertir las nuevas reglas de juego en la expresión institucional de unas relaciones de fuerza que le son favorables. El paso de las propiedades del Estado a manos privadas no comportó un cambio entre las empresas y el mercado. Los gobiernos ofrecieron a los compradores de las empresas públicas el reaseguro de mercados cautivos, lo cual condujo a la creación de “monopolios naturales” controlados por grandes empresas.

En segundo lugar, al parecer se requiere algo más que simplemente desmontar el aparato proteccionista para que las empresas alcancen una mejor inserción en el mundo, además la apertura externa permitió cobrar conciencia de que la competitividad es una cuestión que concierne a todo el sistema productivo, infraestructura física y recursos humanos. Estos límites de la estrategia del cambio neoliberal son los que han recortado el lugar adicional a una intervención pública más activa en apoyo del crecimiento orientado hacia fuera.

⁸⁰ Véase: Torre, J. C. op.cit pág. 123. Sobre los problemas post ajuste estructural
Véase también: Naim, M. “Latin American Post-Adjustment Blues”. *Foreign Policy*. Nº 92, Washington, Fall/ 1993. págs. 130-150. Citado en Torre. J. C. op. cit. pág. 126.

A continuación vamos a asociar los problemas de post-ajuste estructural con la capacidad de una intervención efectiva del Estado dentro de la industria de los hidrocarburos. Para esto, vamos a observar las deficiencias institucionales a superar que permitirían el fortalecimiento de la intervención pública con dirección a menguar los problemas de las reformas neoliberales dentro del sector.

Regulación de los hidrocarburos

Luego de la privatización de empresas publicas y desregulación de los mercados, el Estado debió sustituir su función de prestación de servicios por la de regulación de las respectivas industrias. El estado debía crear una nueva institucionalidad regulatoria de estas prestaciones. La institucionalidad regulatoria incluye la formulación de objetivos y alcances de esta función, es decir, definiciones acerca de los bienes que se pretende resguardar a través de la regulación⁸¹. La institucionalidad regulatoria, entonces, es uno de los cambios fundamentales producidos en los últimos años en el papel del Estado allí donde se avanzó en la implementación de estas políticas.

En la Argentina no se creó un ente regulador semejante al de Brasil. El control de la industria siguió en manos del Estado, específicamente bajo la supervisión del Poder Ejecutivo Nacional en manos de la Secretaría de Energía de la Nación bajo supervisión del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios desde el 2003, aprobado por el Decreto 1142/2003.

En el caso de Brasil, se creó una Agencia Nacional de Petróleo con los propósitos de ejercer un control de la prestación de este servicio y además existe un Consejo Nacional de Políticas Energéticas creado paralelamente para aconsejar al Poder Ejecutivo y a trazar directrices y planes energéticos a largo plazo; ambos creados en 1997 bajo la dirección del Ministerio de Minas y Energía de Brasil, al mismo tiempo que se aprobó la desregulación de la industria.

El desafío de la Argentina tiene que ver con la creación de un ente capaz de controlar y supervisar el buen funcionamiento de la industria definida nuevamente de valor estratégico para el desarrollo de su economía. El desafío de Brasil tiene que ver con la capacidad de crear un ente que mejore su calidad y el desarrollo institucional del mismo.

En ambos casos podemos analizar que existen entonces déficit de capacidad institucional (DCI) ya sea para establecer un ente regulador que cumpla las funciones idóneas (en el caso argentino) o déficit del ente regulador existente para lograr sus metas (en el caso argentino y brasilero). Con DCI nos referimos a los diversos factores que pueden impedir el normal ejercicio de las variadas funciones

⁸¹ La definición de los hidrocarburos, de valor estratégico en el caso brasilero y de valor económico en el caso argentino durante los 90s. En este nuevo período la definición del recurso vuelve a ser definido de interés estratégico en la Argentina y se mantiene igual en Brasil a partir del cambio de paradigma que se observa en la región. Además, este recurso en términos generales es considerado de valor estratégico para todos los países del mundo al ser clave para el desarrollo económico de los mismos.

regulatorias o también aquellos factores que pueden explicar la dificultad de conformar estos entes y que logren sus objetivos.

Déficit de capacidad institucional⁸²

Para analizar los déficits de capacidad institucional es importante tener en cuenta dos factores importantes. Factores intra-organizacionales, para los cuales se deben realizar tareas de fortalecimiento institucional. Factores contextuales, restricciones que el ente no está en condiciones de controlar (rigidez, legislación vigente, etc.).

1) Déficit del contexto institucional

▪ El Estado, siguiendo la tradición impuesta por aquellos países que se adelantaron en los procesos de privatización de empresas públicas de servicios, interpreto que el establecimiento de entes reguladores constituía una condición, cuando no un mal necesario, para resguardar las condiciones de competencia en los respectivos mercados y los intereses de los usuarios.

Este déficit puede ser adjudicado al caso argentino donde no se creó ningún ente regulador ni antes ni después en la industria petrolera. Digamos que este es un factor deficitario definitivamente presente en el caso argentino. Al momento de llevar a cabo las privatizaciones no se interpreto necesario ni conveniente la creación de un marco regulatorio porque se tradujo la capacidad de negociación de las elites económicas privadas para convertir las nuevas reglas de juego en la expresión institucional de unas relaciones de fuerza que le fueron favorables e introduciendo cláusulas contrarias a las posibilidades de una sana regulación. Desde el Estado se buscó construir una coalición de apoyo, para la cual se tuvo que sacrificar la creación de un ente capaz de controlar los resultados de la industria ex-post, enviando señales contundentes de reformas de mercado e interpretadas indispensables para superar la crisis.

En el caso brasileño, este ente fue creado al mismo tiempo que la desregulación del mercado. De hecho la presión hecha contra la privatización de Petrobras fue fundamental para generar un marco de salvaguarda frente al avance de reformas estructurales, por lo tanto los intereses expresados en las instituciones sí considero necesario la creación de un marco regulatorio. La desregulación solo sería posible si se incluía un ente que controlara luego, el desarrollo de la industria hidrocarburífera y con poderes para limitar el papel de los actores en la nueva composición del mercado de hidrocarburos.

▪ A veces la organización empresarial, después de la privatización, mantiene en gran medida la integración vertical y horizontal de los monopolios estatales previos, poniendo en duda la validez de los supuestos básicos sobre competencia. Parte de la explicación sobre el fracaso relativo de los entes

⁸² Bresser-Pereira, Luis Carlos, [et. al.]. Oszlak, O. op.cit.

en lograr mayor competencia en los mercados de servicios y las reducciones de tarifas se vincula con las condiciones estructurales que posibilitan “situaciones de captura” de los entes.

En este caso, en la Argentina, los actores dominantes de la industria pasaron a ser parte de la coalición que sostiene el gobierno, con lo cual no existe una situación de captura de un ente regulador sino que lo que se da es una situación donde los grupos económicos clave forman parte de la coalición del gobierno, capitalizando una gran influencia en la estrategia de explotación del recurso y en toda la integración vertical de la industria. Es este factor lo que dificulta seriamente la posibilidad de crear un ente que vaya en contra de los intereses de los grupos económicos que a su vez dan apoyo político al gobierno. La capacidad de maniobra del gobierno se ha visto reducida en la industria de hidrocarburos para hacer reformas que logren avanzar hacia la creación de una institución fuerte que apunte a controlar y regular la misma.

En el caso de Brasil las situaciones de captura corre riesgo de ocurrir pero de forma inversa. En el caso brasilero al ser un organismo estatal y al estar presente una empresa estatal tan fuerte se puede correr el riesgo de que se favorezca a Petrobras, de predominancia estatal, frente a otros competidores ya sea privado o estatal. De hecho se critica que la mayoría de los bloques exploratorios licitados por la ANP han sido otorgados a Petrobras a pesar de que se observa un crecimiento lento pero sostenido en la participación de empresas privadas. Se critica la independencia de los entes con respecto al poder político entonces. Como sostiene Lima, esta crítica es improcedente ya que las condiciones preeliminarias de la creación de la ANP fueron la independencia, la autonomía financiera, competencia, transparencia y autoridad, necesarias para la generación de confianza en la regulación del sector y para la atracción de inversiones. No es posible, en un país donde opera una estatal de petróleo, concebir una licitación dirigida y realizada por un ente gubernamental, como un ministerio, porque siendo gobierno, podría verse como parte interesada. Esto no sucedió, a pesar de que Petrobras sigue siendo la empresa más importante, se ve un aumento leve y sostenido de empresas que entran al mercado brasilero ya sea junto con la petrolera estatal o individualmente. Esta cuestión en definitiva dependerá de cuan bien este identificado el rol del ente regulador diferenciándose del poder político y la profesionalización de aquellos que estén a cargo de regular el mercado de los hidrocarburos.

2) Déficit de estructura organizativa

A partir de que se observa que la competitividad es una cuestión que concierne a todo el sistema productivo, infraestructura física y recursos humanos se requiere una intervención pública más activa y organizada en apoyo del crecimiento orientado hacia fuera.

- Los recursos humanos y materiales de una organización deben combinarse de manera variable para generar los bienes o servicios que indican sus objetivos o misión institucional. Debe existir una

“adecuada función de producción” que permite combinar los recursos de modo tal de lograr los mayores niveles de productividad alcanzables. Los déficits se observan por ejemplo cuando se producen desequilibrios en la función o se verifica una mala asignación de los recursos humanos en términos de los perfiles técnicos o profesionales requeridos para desarrollar cada área de las tareas especializadas. También los recursos materiales que se otorgan a los entes para cumplir con su misión, expresados en términos físicos y financieros, no siempre son suficientes. En general, se sostiene que la autonomía de los entes en materia regulatoria, requiere que el origen de sus recursos no este asociado con la contribución de las empresas privatizadas.

En Brasil encontramos un centro de investigación de excelencia, Cenpes⁸³ de referencia mundial en estudios y exploración. Se financia desde el 2006 con el 1% de la facturación bruta de los campos de gran rentabilidad, es decir, más de medio billón de dólares.⁸⁴ La ANP se financia con pagos de las empresas que obtienen concesiones de áreas, tasas, multas y del pago por la ocupación o retención de un área. Todos estos elementos garantizan su independencia económica e incentivan a una mejor fiscalización⁸⁵.

La Argentina, en cambio, no obró así: cuando privatizó el sector. El ente regulador es inexistente, a partir de la “Ley Corta”, las provincias son encargadas de adjudicar y licitar las áreas la Secretaría de Energía la encargada de trazar las políticas de desarrollo de la industria, una secretaría que depende de los recursos del Estado. Por otro lado, se depende tecnológicamente de las nuevas empresas después de desmantelamiento del Centro de Investigación y Desarrollo (CID) de YPF⁸⁶.

Por lo tanto, encontramos en Brasil, que en un área crítica para el desarrollo de la industria de petróleo, existe un centro de investigación de profesionales altamente capacitados, con suficientes fondos que no dependen de la aprobación política, reduciendo así posibilidades de “captura”, es decir profesionalización e independencia de los fondos. En la Argentina en cambio, no existe un centro análogo, se depende de la incorporación tecnológica e investigaciones de centros privados.

▪ Por otro lado, no existe un monopolio organizacional de la regulación sino que esta se encuentra descentralizada entre diversos poderes. El DCI se genera en esta vinculación inter-organizacional. Otra DCI vinculada a esta, es la composición de los órganos de dirección política de los entes y el origen de

⁸³ Para más información del Centro de investigaciones de Petrobras véase: http://www2.petrobras.com.br/tecnologia/esp/centro_pesquisasdapetrobraslinhatempo.asp

⁸⁴ Lima, H. op.cit. “A situacao, o modelo e a Política atual” pág. 54.

⁸⁵ Véase ANP. “Recursos de agencia” en: <http://www.anp.gov.br/?pg=1468&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&cachebust=1278020068660>

⁸⁶ Prins. Arturo. “Petróleo y gas: para reconstruir lo destruido”. *Diario La Nación*. 9/08/2005. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=728495

sus integrantes. La representación política en la conformación del directorio actúa en detrimento de una dirección profesional.

En Brasil encontramos que convivió cierta superposición entre la ANP y el CNPE, relación que se ha vuelto más limpia, en cuestiones del poder de otorgamiento y la práctica de licitaciones de áreas para exploración y producción, seguida de la firma de los contratos de concesión. Finalmente se esclareció que es el CNPE, que es el organismo competente, el que tiene mandato popular en nombre del gobierno electo, y que debiera deliberar a la luz de los estudios promovidos por la ANP, sobre la realización de licitaciones para la exploración, cuántos y cuándo. Según la Ley 9.478/97, la ANP “...definirá os blocos a serem objeto de contratos de concessao...”, al mismo tiempo indica que su finalidad es de “(...) promover estudos visando à delimitacao de blocos, para efeito de concessao das atividades de exploracao, desenvolvimento e producao”. La ley dice que la agencia definirá los bloques que serían licitados, dando supuestamente poder de otorgamiento, que no debería tener, y al mismo tiempo indica que la agencia debe promover estudios sin aclarar quién aprueba esos estudios. Esto fue aclarado cuando Dilma Rouseff, entonces Ministra de Minas y Energía, dictaminó que el CNPE, y para evitar la superposición, era el que tenía la potestad de otorgamiento. Esta aclaración colaboro para transmitir confianza y transparencia de las licitaciones frente a los inversores y, además, para perfeccionar el funcionamiento de las instituciones y el mecanismo regulatorio⁸⁷.

Otro punto característico es la selección de los directores de la ANP. Estos son indicados por el Presidente de la República al Senado, y por este votado. Una vez nombrado, pasan a ejercer su mandato por tiempo determinado. Estos no pueden ser dimitidos antes de la finalización de su mandato y, por lo tanto, deber rendir cuentas periódicas al Senado, quién puede llegar a quitar el mandato, dentro de situaciones excepcionales. Con esto se busca lograr la independencia y autarquía de los directores y de la agencia; hecho que se ratifico cuando asumió Lula al gobierno cumpliendo con lo establecido, respetando los directores al momento de gobernar y proponiendo candidatos al Senado para la votación del futuro director de la agencia⁸⁸.

En Argentina, luego de la aprobación de la Ley de Hidrocarburos, se traspa el dominio originario de los hidrocarburos a las provincias, medida que descentraliza el control de la explotación y el otorgamiento de concesiones para la exploración y explotación de los recursos. En este caso no existe una agencia u organismo que este encargada de llevar a cabo esta tarea frente a los posibles inversores; son las provincias, desprovistas de experiencia y personal capacitado, las encargadas de negociar con los privados. No esta claro que con la transferencia de la autoridad concedente y de

⁸⁷ Lima, H. op. cit. “A situacao, o modelo e a Política atual” pág. 80-83.

⁸⁸ Ibid.

aplicación de la Nación hacia las Provincias resulte en una garantía del funcionamiento competitivo de los mercados y de los derechos de los consumidores; no está claro el establecimiento de una política estratégica del planeamiento energético nacional y tampoco hay garantía de la homogeneidad en el cumplimiento de la Ley en todo el territorio Nacional.⁸⁹ En definitiva, a partir de la creación de esta nueva Ley se introdujeron modificaciones en el funcionamiento que todavía no quedan claros en cuanto a la vinculación inter-organizacional, más bien se ha hecho más complejo y difuso. Tampoco se observa que las provincias tengan suficiente personal capacitado para llevar a cabo las tareas que tendrán a partir del traspaso de las autoridades de concesión y aplicación, tampoco se ha creado un organismo federal de coordinación de políticas e intereses en común, compuesto por las Provincias y el Poder Ejecutivo Nacional y, no es menor, que la mayoría de las Provincias de la Nación – aquellas que no forman parte de la OFEPHI⁹⁰ – pierden capacidad de discusión y control de una política energética para todo el país ante la delegación de autoridades por parte del Poder Ejecutivo Nacional a través de la nueva Ley.

En conclusión, recientemente la intervención del Estado ha recobrado importancia para superar los problemas evidentes en la post-reforma dentro del sector petrolero (aunque de cualidades diferentes en los dos casos nacionales que analizamos) y justifica un análisis más atento de la institucionalidad regulatoria vigente, de sus capacidades y de los déficits que se registran para evaluar si efectivamente se está llevando a cabo una contrarreforma a través del Estado.

A continuación explicaremos brevemente a través de algunos hechos puntuales significativos, las dificultades de Argentina para conformar un ente regulador y por lo tanto, los resultados negativos de su industria petrolera. Segundo, explicaremos brevemente el caso de Brasil y evaluaremos diferentes deficiencias dentro del marco regulatorio vigente para su perfeccionamiento, con miras a mantener resultados positivos en la industria del petróleo. Hacia el final podremos identificar cambios y continuidades de los casos nacionales, y evaluar si se ha podido dar una respuesta significativa a los problemas de la post-reforma.

ARGENTINA

Néstor Kirchner asumió la presidencia en el 2003 y advertía “Somos el único país del mundo. Junto con Rusia, que no conduce la explotación petrolera y sus reservas (...) En principio, hace falta discutir qué pasó después de la desnacionalización de Yacimiento Petrolíferos Fiscales (YPF) cuando se generó una discrecionalidad muy grande en el marco de las explotaciones y de la defensa de la

⁸⁹ Lapeña, J. Combustible: una “ley corta” no basta. En Diario Clarín. 17/08/2006. Disponible en: <http://old.clarin.com/diario/2006/08/17/opinion/o-03101.htm>

⁹⁰ OFEPHI – Organización Federal de los Estados Productores de Hidrocarburos. Esta integrada por las provincias de Formosa, Jujuy, Salta, Mendoza, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

cuestión ecológica. (...) Es necesario aprobar una verdadera ley de hidrocarburos que regule definitivamente la funcionalidad del petróleo y los instrumentos macroeconómicos, y adecuar rápidamente el funcionamiento para que podamos tener los resortes y las decisiones que corresponden a un campo tan importante para la política económica argentina”⁹¹

En el fragmento citado anterior entendemos que se refiere a la discrecionalidad y al aumento de la capacidad de las elites para convertir las nuevas reglas de juego en una expresión institucional que le son favorables. Y por otro lado cuando se refiere a la aprobación de esta nueva Ley lo que explica es la necesidad de recuperar a un Estado que se involucre en la dirección de las decisiones macroeconómicas. Así estamos comprobando una clara intención hacia la recuperación de terreno por parte del Estado. Luego del derrumbe del paradigma anterior se escucha con más fuerza en casi toda la dirigencia política intenciones de revertir las injusticias y desigualdades del modelo anterior.

Retenciones a las exportaciones de petróleo

En el caso de la distribución de la renta petrolera encontramos un avance en esta materia debido a las retenciones aplicadas a la exportación dirigidas a limitar el impacto del elevado precio internacional en el mercado interno. Sin embargo, aunque no podemos determinar a donde va dirigida la renta obtenida por las retenciones desde el Estado, si podemos advertir que no existe un fondo común para el desarrollo de las provincias que no son productoras del recurso; y aunque dispusiéramos de esa evidencia, existe una gran desigualdad presente entre las provincias que cobran regalías por la explotación de las tierras provinciales y aquellas que no tienen una economía regional basada en la explotación de hidrocarburos.

No obstante, esta claro que la apropiación de parte de la renta petrolera por parte del Estado (de casi el 50%), es una modificación significativa con respecto al modelo previo. En primer lugar por limitar el impacto de los precios del petróleo en el mercado interno asegurando energía más barata a los consumidores y disminuyendo el atractivo exportador de las empresas petroleras. En segundo lugar, porque el dinero recaudado por el Estado está dirigido a financiar políticas de inclusión social, obras públicas, subsidios al transporte público, entre otras, aunque con algún grado de sospechas de discrecionalidad. El punto es que en definitiva, no necesariamente se reinvierte en el sector el dinero recaudado, algo que si sucede en el caso de Brasil y se encuentra regulado por la ANP, como señalaremos más adelante.

Ley de Hidrocarburos o “Ley Corta”

No se ha advertido en el gobierno de Kirchner un avance fuerte en la creación de un ente regulador de la industria que asegure la libre competencia y revierta las desigualdades presentes de la

⁹¹ Di Tella T. S., op. cit. pág 41.

década pasada. De hecho se promulgo la Ley de Hidrocarburos (Ley N° 17319) dictada en 1967, conocida como “Ley Corta” en la que se traspasa del Estado nacional a las provincias el dominio de estos recursos y su administración⁹². Por lo tanto, las áreas on-shore de exploración han quedado a cargo de las provincias respectivas, manteniéndose en la orbita del gobierno nacional solo las áreas off-shore.

Esta ley tiene efectos que provocaron la descentralización de la planificación nacional de las políticas energéticas, dificultando una articulación entre las provincias para negociar frente a las empresas petroleras privadas. A través de la promulgación de la nueva Ley de Hidrocarburos se ha colaborado con los déficits de capacidad institucional que impiden la construcción de un ente capaz de concentrar el control de las áreas exploratorias en el país y tener más control sobre las licitaciones y áreas exploradas y no-exploradas, así como también aumenta las posibilidades de “captura”, ya sea a través de grupos económicos o de una estatal petrolera con consecuencias en la competitividad de la industria.

Esta Ley ha también colaborado a extender el número de déficits en cuanto a infraestructura, recursos humanos, know how y la dispersión de la política de hidrocarburos en manos algunas provincias del país que son productoras y acrecentando las desigualdades entre las que tienen este recurso y las que no disponen del mismo. Este traspaso no es favorable a la construcción de un consejo para la implementación de políticas energéticas en todo el territorio nacional, integrales y de largo alcance.

Esto plantea además un problema que tiene que ver con uno de los déficits en cuanto a personal técnico capacitado para asumir estos roles. Las provincias no tienen experiencia suficiente para ejercer ese control, hacen falta profesionales expertos en al industria y además tampoco existen programas para capacitar profesionales con sueldos competitivos.

Esta Ley además no contempla la creación de un ente regulador que sea autónomo e independiente del Estado y con recursos propios para garantizar su buen funcionamiento y por lo tanto, que “regule definitivamente la funcionalidad del petróleo y los instrumentos macroeconómicos, y adecuar rápidamente el funcionamiento para que podamos tener los resortes y las decisiones que corresponden a un campo tan importante”.

Energia Argentina S.A. (Enarsa)

⁹² “Aprobaron la ley de hidrocarburos” Diario La nación. 12/10/2006. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=848731

La construcción de la estatal Enarsa puede ser el intento del gobierno de Kirchner más serio por recuperar las riendas de la industria de hidrocarburos y en dirección a que la energía sea objeto de una activa política estatal, en cuanto a cuestiones estratégicas.

Fue creada el 29 de Diciembre del año 2004, por la Ley Nacional 25.943 y promulgada mediante el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1529/2004.⁹³ El objeto de la empresa es la “exploración y explotación de hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos, transporte, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización de estos productos y sus derivados (...)”. Y afirma en la página principal de la estatal: “La "energía" es una "cuestión de Estado", por tratarse de un insumo básico para el bienestar humano y el desarrollo económico”

La ley de creación de Enarsa otorga a la empresa la titularidad de los permisos de exploración y concesiones de explotación de todos los bloques ubicados en la Plataforma Continental Argentina (off-shore argentino) que no estuvieran adjudicados a la fecha de su creación. A su vez, Enarsa participa activamente en la extracción de hidrocarburos en asociación con otros actores privados, desarrollando actividades de exploración y producción en distintas provincias argentinas.

Aunque como sostiene el Plan Fénix, la empresa estatal no ha logrado un significativo lugar en el mercado de hidrocarburos es importante entender el motivo por el cual este ha tenido éxito en su aprobación y como ya dijimos, entender la razón por la cual todavía no se puede observar un gran impacto de la misma en la industria.

El gobierno intenta introducir una petrolera estatal que esta lejos de discutir el marco general que regula las actividades del sector energético. No existe una reacción perceptible por parte del gobierno para recuperar las riendas de la política energética. Lo que encontramos es una participación activa del Estado a través de una empresa societaria compuesta por capitales privados con la exclusividad de las áreas off-shore liberada de los controles propios de entidades públicas.⁹⁴

Por lo tanto, entendemos que las reglas de mercado no han sido modificadas profundamente pero si encontramos intentos por tener una política más activa por parte del Estado a través de su participación en el mercado. Entendemos que el Estado a través de la empresa estatal de petróleo intentaría influenciar en el comportamiento del mismo pero sin modificar de fondo la política energética, participando activamente ya sea en impulsar el desarrollo de energías alternativas (Ley 26.093⁹⁵ 05/2006 del Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentable de

⁹³ Disponible en: <http://www.enarsa.com.ar/quees.htm>

⁹⁴ Plan Fénix, Sobre ENARSA y la política energética. ¿El carro delante de los caballos?, Proyecto Estratégico de la Universidad de Buenos Aires, Septiembre de 2004.

⁹⁵ Ley 26.093 disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116299/norma.htm>
En el artículo 7° y 8° contempla la mezcla del bio-combustible con gas-oil o diesel-oil en un 5% a partir del 2010 de carácter obligatorio.

Bio-combustibles y su decreto reglamentario 109/07)⁹⁶ o a través de planes de incentivos a la exploración con la condición de que Enarsa estuviera asociada para acceder a los mismos (Ley 26.154 – 27/10/2006)⁹⁷. La aprobación de la Estatal esta ligada al avance de nuevas exploraciones en el mar argentino⁹⁸ con vistas a incorporar nuevas reservas, una política claramente diferenciada del período anterior, aunque por ahora es muy temprana su implementación, en comparación con las inversiones que Brasil sostiene hace tiempo en el área off-shore.

Argentina en pocas palabras

En el caso argentino advertimos que se ha empeorado la capacidad regulatoria del Estado a partir de la promulgación de la nueva Ley de Hidrocarburos y que el Estado solo ha intervenido coyunturalmente con la aplicación de retenciones frente a los incrementos en el precio internacional del petróleo. Incrementos que deberían también beneficiar al Estado argentino, a través de mayores porcentajes de recaudación. En los hechos, también esta obligación fiscal fue utilizada para disminuir el precio paridad de exportación para el petróleo. De esta forma, el crudo vendido al mercado interno tenía un precio menor, beneficiando de esta manera al consumidor final, dado que un menor precio de este producto redundaba también en bajos precios de sus principales derivados. Intervención que sucedió pero sin modificar el marco que le permita controlar el futuro de su industria petrolera a largo plazo.⁹⁹

De hecho la posibilidad de crear un ente con las características del caso brasilero parece remota dado que existen déficits institucionales insalvables producto de la desmantelación de los mismos a través de decretos durante los 90s e intereses que impiden su avance hacia la concreción del mismo a pesar de que existan discursos contundentes dirigidos con esa intención. Resulta muy débil la posibilidad de crear una Estatal que apunte a satisfacer las necesidades del mercado en un futuro dentro de un marco institucional fuerte en las condiciones actuales. La posición de la empresa estatal es desventajosa institucionalmente, con déficits y sujeta a los intereses de los dirigentes políticos y las

⁹⁶ “Bio-combustible, una alternativa en auge”. *Diario La Nación*. 21/04/2007. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=901650

⁹⁷ “Es ley la promoción de la exploración de hidrocarburos”. *Diario La Nación*. 11/10/2006. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=848567

ARTÍCULO 1° — Ámbito de Aplicación. Créanse en el marco de la Ley 17.319 regímenes promocionales para la exploración y explotación de hidrocarburos que serán de aplicación en todas las provincias que conforman el territorio de la República Argentina, que adhieran al mismo, y en la Plataforma Continental Argentina.

ARTÍCULO 15 — Obligación de Asociación. Para acceder a los beneficios otorgados por este régimen, ENERGIA ARGENTINA SOCIEDAD ANONIMA (ENARSA) deberá formar parte, en asociación, del permiso de exploración y de la posterior concesión de explotación. Esta asociación tendrá carácter de ineludible para acceder a este régimen promocional y podrá adoptar las particularidades y la figura jurídica societaria que cada caso así lo amerite, según la normativa vigente. Disponible en: http://www.puntoprofesional.com/P/0650/LEY_26154.HTM

⁹⁸ “Dos petroleras explorarán con Enarsa en el Mar Argentino”. *Diario La Nación*. 13/09/2006. Ver: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=840058

⁹⁹ Medinaceli Monrroy, M. Piedrahita Flórez A. C., Luna González N. D. “Contratos de exploración y explotación de hidrocarburos: América del Sur”. OLADE, 2009. págs. 23-24. Disponible en: <http://www.olade.org/>

coaliciones de gobierno, por lo tanto, potencialmente víctima de los vaivenes propios de la política argentina ya que no existe una estrategia y un objetivo claro más que “colaborar en el suministro de energía para atender a las necesidades de crecimiento del país, para el bienestar de todos los ciudadanos”.

Por lo tanto, encontramos que el gobierno ha profundizado la debilidad del Estado para tomar las riendas de la industria si nos referimos al plano institucional a través de la Ley de Hidrocarburos. Sin embargo, encontramos que ha desarrollado por fuera de las instituciones, una empresa que pretende ser contestataria compitiendo o induciendo a las demás empresas aunque con poco éxito por el momento e intentando incentivar la exploración manteniendo el riesgo de sufrir un destino vinculado al “estilo nacional” de hacer políticas propias de la Argentina. Por último, es indiscutible la intervención del Estado cuando observamos una retención de casi el 50% de las exportaciones, una medida que resulta contestataria al período de los 90s pero que no deja de ser coyuntural.

BRASIL

Como señala Roett Riordan (2004), el resultado ha sido un decreciente entusiasmo del electorado por la profundización de las reformas de mercado. Los brasileños han tendido a mirar hacia atrás, al innegable mayor crecimiento y ganancias de ingreso per capita en el periodo previo a las reformas, al margen de que tales ganancias surgieran de un modelo estatista respaldado por la deuda que hace mucho es obsoleto. A pesar de que la nostalgia del electorado por la pasada prosperidad y el desagrado por las actuales penurias aun no han provocado un rechazo total de las reformas de mercado, han fomentado que se exijan enfoques más gradualistas de la reestructuración económica.

En su carácter de populista reformado, con enorme atracción para el público y defensor de un enfoque de la reestructuración del mercado seguro pero más gradual y socialmente consciente, para Lula no está fuera de cuestión delimitar un terreno medio constructivo entre el Estado y el mercado.¹⁰⁰

Al contrario de lo sucedido en Argentina en el sector de hidrocarburos, el dominio del petróleo y la reestructuración de la empresa no afectó la esencia del monopolio ejercido por Petrobrás, pero sí surgió una crisis de identidad.

En la práctica, Petrobras continuó siendo detentora de las reservas ya detectadas o que estaban en estado avanzado de exploración. Se estableció la ANP como agente de la Unión, la administración del monopolio, realizando y acompañando las licitaciones públicas de los bloques para nuevas búsquedas y exploración, admitiendo la participación de Petrobrás sola o en consorcio con empresas nacionales y extranjeras. Esta fue en realidad la modificación que se concretó en el dominio de la

¹⁰⁰ Roett, R. “La prolongada transición brasileña a la democracia y el mercado”. *En La política posterior a la reforma de mercado en América Latina: Competencia, transición y colapso*. Wise, C., Roett, R. GEL-ISEN, Argentina, 2004.

actividad de la empresa. La crisis de identidad que se instaló tenía que ver entonces con su identidad de empresa estatal ejerciendo una función pública de interés nacional y por otro lado, una empresa grande de petróleo con participación accionaria de capitales privados y en competencia con multinacionales¹⁰¹. Sin embargo, a pesar de la apertura al sector privado a finales de los 90s, los proyectos de petróleo operados por capitales privados extranjeros empiezan a crecer en Brasil y representan una pequeña parte del total de la producción de hidrocarburos sin embargo, si se lo compara con la presencia de Petrobras.¹⁰²

Agencia Nacional de Petróleo (ANP) y Consejo Nacional de Política Energética (CNPE)

Desde la aprobación de la Ley N° 9.478¹⁰³ en 1997, llamada la Ley del Petróleo, se creó la Agencia Nacional del Petróleo, Gas Natural y Combustibles (ANP) que está facultada para realizar las rondas de licitación para la exploración, desarrollo y producción de petróleo y gas natural de los campos hidrocarburíferos en Brasil. Antes de esta Ley la empresa estatal Petrobras tenía el monopolio de todas las actividades de la cadena de valor en el sector hidrocarburífero, ello cambió con lo dispuesto en el artículo 177 de la Constitución Federal, modificada por la enmienda constitucional N° 9 de 1995. Con la Ley N° 9.478 (Art. 2°) también se creó el Consejo Nacional de Política Energética con la misión de proponer al presidente de la república políticas nacionales relativas a los recursos energéticos del país¹⁰⁴.

La ANP tiene características muy especiales que llevaron a la industria hidrocarburíferas de Brasil a conseguir grandes resultados en poco tiempo. A continuación vamos a enumerar algunas de las características más sobresalientes que hacen a la fortaleza de esta agencia y que resulta en la configuración de una institución con grandes capacidades.

Está establecido claramente que durante la etapa exploratoria, aquellos que ganen la concesión deberán ejecutar obligatoriamente ciertas actividades que conducen a un desarrollo más controlado de la misma. En una primera etapa, deben ejecutar un Programa Exploratorio Mínimo y, para la segunda etapa, un Plan de Trabajo e Inversiones mínimo, que está detallado en cada contrato. Para ambos casos se debe entregar a la ANP una garantía financiera. Esto lo que asegura es un mínimo de inversión para cada adjudicación de contrato para la exploración¹⁰⁵.

En la etapa de producción, se entiende que los reservorios de petróleo y gas natural son de propiedad del Estado, el Concesionario recibe la propiedad del petróleo y/o gas natural efectivamente

¹⁰¹ Fernandez, E. op. cit. *Jornal O Globo*. 22/02/2006.

Ver también: Leite, A. D. op. cit. "Partida para o novo século [2002-2006]". págs. 396-398.

¹⁰² Lima op.cit. "Investir em exploracao para manter a auto-suficiencia". págs. 95.

¹⁰³ Véase: Ley 9.478. Disponible en: <http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/leis/1997/lei%209.478%20-%201997.xml>

¹⁰⁴ Para más información véase ANP: <http://www.anp.gov.br/?id=262>

¹⁰⁵ Lima, H. op.cit. "Exploracao e produto: reservas brasileiras". págs. 31-32.

producido en el Punto de Medición de la Producción. De hecho, en la cláusula 11^a de un contrato estándar se asegura la libre disponibilidad de los volúmenes de petróleo y gas natural por parte del Concesionario. Sin embargo, en casos de emergencia nacional, la ANP puede determinar que el Concesionario atienda, con petróleo y gas natural por él producido, primero el mercado interno¹⁰⁶. A través de la Ley 9.478/67 obliga a preservar los intereses nacionales, estableciendo que el CNPE puede proponer medidas para proteger esos principios. Además, en caso de emergencia nacional cierta anticipación puede indicar a los Concesionario que atiendan las necesidades del mercado interno, limitando las exportaciones.

Durante la etapa de producción, el Concesionario entrega a la ANP el Plan de Desarrollo del Campo y el Programa Anual de Producción. De tal forma que esta actividad se realice cumpliendo con criterios técnicos mínimos de preservación del campo hidrocarburífero y aplicando las Mejores Prácticas de la Industria del Petróleo. En esta característica no solo identificamos una supervisión cercana de la ANP sino que también el direccionamiento hacia una práctica en cuidado del medioambiente.¹⁰⁷

Con respecto al cobro de regalías, estas equivalen a un monto del 10% de la producción de petróleo y gas natural, en áreas particulares, la ANP puede disminuir (en la licitación) esta alícuota hasta el 5%. También existe una Participación Especial, definida en el Decreto N° 2705 del 3 de agosto de 1998, esta participación se aplica a todos los campos con gran volumen de producción y/o elevada rentabilidad del campo (pudiendo apropiarse de hasta el 40% de la renta generada por el petróleo) y que van dirigidas a un fondo para la exploración y producción, entre otros destinos¹⁰⁸. Con esta discriminación de las regalías, la recaudación aumento %9000 (entre el aumento de la producción y del precio internacional) y paso a ser clave su redistribución en el País para la reinversión, generación de nuevos recursos humanos y distribución entre municipios y Estados.

De todas formas, aquí todavía se mantiene la desigualdad en la cantidad de recursos que recibe cada uno, de los 823 municipios beneficiados, solo 50 reciben el 83,6% de las regalías. De las 27 unidades de la Federación, solo 10 reciben regalías y de esas 10, Río de Janeiro recibe el 86,2% del total. Hay que destacar que igual gran parte de esos recursos están destinados a compensar a los Estado y municipios por los impactos ambientales, sociales y de infraestructura¹⁰⁹. Existen de todas formas declaraciones en contra de esto, sobre todo de la ANP (2007) “el petróleo existente en las bases

¹⁰⁶ Medinaceli Monrroy, M. op.cit. pág. 28.

¹⁰⁷ Ibid. Pág 29.

¹⁰⁸ Lima, H. op. cit. “Participações governamentais e distribuição de renda” págs. 39-43.

¹⁰⁹ Ibid.

sedimentarias brasileñas son, para la Constitución, de la Unión, y no del Estado o municipio donde fue encontrado”, aunque todavía no hay serios avances para su modificación, dado los intereses en juego.

Desde su conformación la ANP ha llevado adelante distintas licitaciones para aumentar el número de exploración y producción en el país, no sin tener reacción de algunos sectores. Estos reclamos, de desnacionalización, siempre fueron resueltos dentro de un marco institucional. En la 6ª rodada la ministra Dilma Rouseff convocó a su gabinete a una reunión con la Federación Única de los Petroleros y la ANP. En esta reunión explicó la estrategia de aumento de las áreas exploratorias para no limitar a la explotación de las áreas ya descubiertas y que por lo tanto las áreas puestas en licitación eran áreas vírgenes.¹¹⁰ Esto denota la fortaleza institucional que existe en el sector, donde los temas son discutidos dentro de un marco formal y donde cada uno tiene su lugar de importancia en una mesa de discusión donde se debate sobre qué tipo de estrategia de desarrollo se quiere para el aprovechamiento del recurso.

No todo es color de rosas, si existe una preocupación fuerte dentro de Brasil es la diferencia que existe entre los resultados de producción y exploración en tierra y mar. Las actividades en tierra se han mantenido muy pobres a lo largo de todo este tiempo. Otra de las dificultades difíciles de superar es la imposibilidad de generar incentivos para provocar la aparición de empresas mediana y pequeñas nacionales en la industria¹¹¹.

Estas dos preocupaciones están relacionadas. Las empresas grandes no tienen suficiente incentivo para producir en tierra en yacimientos con poca cantidad de petróleo ya que no es tanto el beneficio que obtendrían. Las empresas medianas o pequeñas no tienen la suficiente financiación para explotar esos pozos que necesitan una tecnología que es demasiado costosa por tratarse de yacimientos de acumulaciones marginales y que necesitan tecnología de avanzada para su explotación. Para esto la ANP trabaja pero no ha encontrado resultados todavía muy contundentes y habrá que esperar para ver como se desarrolla finalmente. La propuesta más concisa fue la reducción de las regalías a pagar al mínimo permitido 5% y la entrega de toda la información recolectada del área a explotar, así la incertidumbre disminuiría y también el riesgo.

En conclusión, encontramos por un lado una estatal fuerte en un mercado desregulado compitiendo con otras empresas privadas y al mismo tiempo un ente regulador fuerte pero que todavía tiene tareas pendientes por realizar como perfeccionar los marcos legales de regulación para disminuir las desigualdades y para el mejoramiento de la explotación del territorio. También, encontramos instituciones fuertes que incluyen a todos los intereses dentro de la industria para tomar decisiones en

¹¹⁰ Ibid. “Críticas Improcedentes”. págs. 85-90.

¹¹¹ Ibid. “Investir em exploracao para manter a auto-suficiencia”. págs. 97-98.

cuestiones de política energética y un ente que busca las formas de revertir las imperfecciones con propuestas aunque el éxito es todavía incierto.

Descubrimiento de las reservas de Tupí: “O petróleo é nosso”

Después del descubrimiento de grandes reservas en la cuenca de Santos en el 2007¹¹², una de las mayores reservas de petróleo descubiertas en los últimos tiempos, se ha generado una gran discusión entorno a la mejor forma de explorar y explotar estos campos gigantescos y la distribución de sus riquezas, o sea que con el descubrimiento del llamado “Pre-Sal” está en discusión si este reservorio tendrá el mismo tratamiento de los otros campos en Brasil.

A partir del descubrimiento de esta cuenca, existió una reunión de importancia significativa y más que interesante para nuestra tesis. El presidente Lula convocó, por recomendación de la CNPE, a la mayoría a representantes de los ministerios y a los representantes de diferentes instituciones nacionales como la ANP, ONS, BNDES, entre otros. La reunión estaba dirigida a tomar una decisión con respecto a la 9º ronda de licitaciones, donde estaba incluida la zona donde se habían descubierto estas enormes reservas, en la cual se concluyó que no sería adecuado permitir su licitación. Esta decisión fue acompañada por la mayoría de los presentes y se terminó aprobando la resolución N° 6 de la CNPE que determinó a la ANP la exclusión de la 9º licitación los campos recientemente descubiertos y al Ministerio de Minas y Energía que cuanto antes se hagan los cambios necesarios en el marco regulatorio que contemple un nuevo paradigma de exploración y producción de petróleo y gas natural respetando los contratos en vigencia.¹¹³

Este descubrimiento fue clave ya que implica la posibilidad de que Brasil logre la autosuficiencia y quedar entre la 8ª y 10ª posición de los países con mayores reservas si se comprueban los 8 MM de barriles, con acumulaciones que pueden llegar a más de 70 MM de barriles. Con esta confirmación Brasil pasaría a ser un gran productor de petróleo e incluso exportador del mismo.

Este descubrimiento no estuvo lejos de las críticas de re-estatización de los campos y una vuelta hacia los tiempos del monopolio estatal. Acusaciones que fueron descartadas por la ANP, quien argumentó que ningún tipo de contrato se había roto ya que no se había otorgado ninguna licitación y observa que un escándalo sería que el Estado no interviniera frente a la magnitud del descubrimiento. Además la CNPE aclaró el lugar de decisión o el órgano encargado de definir transformaciones sería el Ministerio de Minas y Energía mientras que la ANP proporcionaría datos e información necesaria para que la dirección que se tome sea con el mayor respaldo posible.

¹¹² “El gigantesco yacimiento de gas y petróleo: impacto en la geopolítica regional. Euforia en Brasil ante el descubrimiento”. *Diario La Nación*. 10/11/2007. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=960975

¹¹³ Lima, H. op. cit. “Tupí, pre-sal, 9ª rodada”. págs. 147-156.

Hasta el momento de su descubrimiento no se puede advertir cual sería el resultado de esta discusión dentro del marco institucional y de debate en el Congreso. Se advierte sin embargo, que existe un respeto de los canales institucionales, sobre todo si tenemos en cuenta la juventud de la ANP y la CNPE. Encontramos que existen claros esfuerzos por intervenir en la industria para corregir las imperfecciones de las reformas aunque de forma gradual, por la misma razón que no se logro avanzar profundamente hacia su desregulación. Existen fuertes intereses en mantener el papel de la estatal dominante en el mercado como las intenciones de perfeccionar la regulación para mejorar los resultados por parte del Estado, aunque esto último es por ahora discutible. Aunque los números alcanzados no han sido negativos, de hecho se señala mundialmente el éxito de Brasil, no podemos dejar de remarcar que existe una desviación del mercado hacia la posición predominante de Petrobras frente a la introducción de nuevos actores privados.

Brasil en pocas palabras

En el caso brasilero encontramos que el Estado apunta a través de sus instituciones a mejorar la capacidad regulatoria a partir de la creación de la ANP y del CNPE en trabajo conjunto con el Ministerio de Minas y Energía de la Nación. El Estado ha trabajado en términos generales para perfeccionar las instituciones creadas en el momento de la desregulación del mercado para corregir las desigualdades del modelo. Modelo que ha alcanzado grandes resultados sorprendentes incorporando grandes reservas, abriendo la competencia, aumentando su capacidad productiva y disminuyendo la dependencia energética del país con amplias posibilidades de convertirse en exportador en un futuro. Modelo que sin embargo es deudor de múltiples correcciones pendientes en el marco regulatorio vigente, arrastrados del período de reformas.

No obstante, podemos decir que a partir del gran descubrimiento de la cuenca de Santos se ha reinstalado el debate dentro de las instituciones creadas y ha generado la posibilidad de modificar los marcos regulatorios de modo que se establezcan reglas que procuren corregir los desequilibrios del mercado y controlar la política petrolera.

En el caso brasilero, no se observa un intento de recuperar las riendas por parte del Estado, se busca encontrar el papel del Estado en perfecto equilibrio con el mercado en convivencia para lograr el desarrollo de la industria lo mejor posible a través de ajustes a través de las instituciones vigentes respetando los propósitos de cada una y con políticas energéticas que se debaten incluyendo a todos los sectores e instituciones, con miras al largo plazo, sin estar sujetas a los gobiernos de turno.

Por lo tanto, encontramos que durante el gobierno de Lula se ha fortalecido el funcionamiento institucional de la industria con vistas a corregir las desigualdades de la década pasada a través del debate de todos los sectores e instituciones pertinentes. También se protege a través de las

instituciones el recurso estratégico y se apunta a diversificar la matriz energética, tratando de incluir a las áreas del país más pobre y que no son productoras de petróleo con el programa de biodiesel. “O petróleo não é do Espírito Santo, o petróleo não é do Rio de Janeiro, o petróleo não é do Estado de Sergipe, o petróleo não é do Estado da Bahia. O petróleo, na verdade, é uma propriedade de 180 milhões de brasileiros, que têm o direito de usufruir dessa riqueza produzida pela Petrobras.(...) o nosso programa de biodiesel vai deixar a Petrobras boquiaberta de ver o que a gente vai produzir de biodiesel numa região empobrecida do Brasil, que ninguém dava nenhum valor.”¹¹⁴

Sin embargo, encontramos que permanecen algunas cuestiones como la desigualdad de acceso a la renta generada por la explotación de hidrocarburos que está relegada, así como también las dificultades que se encuentran para abrir el mercado a nuevos actores a pesar de los diferentes incentivos creados para ello. No obstante, podemos concluir que se están llevando adelante modificaciones graduales fieles al “estilo nacional” de hacer política en Brasil, a través de las instituciones y el cambio continuo y gradual hacia el perfeccionamiento del comportamiento de la industria.

¹¹⁴ Discurso de Lula en Jaguare, Espirito Santo el 24 de Febrero del 2005. Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u67459.shtml>

CAPITULO VI: Conclusiones finales

Finalmente alcanzamos nuestro objetivo. Hemos hecho una descripción de las modificaciones más significativas durante el 2000-2007 para determinar la tendencia de esta industria en los dos casos nacionales y también hemos analizado en un capítulo anterior los resultados cuantitativos, encontrando conclusiones que de inmediato pasaremos a entrelazar.

A continuación se encontrará la Tabla 4, en donde hemos resumido brevemente nuestras conclusiones indicando si a partir de este nuevo paradigma de desarrollo i) se ha producido una contra-reforma en los dos casos nacionales y su intensidad; definimos el ii) status del Estado en el mercado de hidrocarburos a través de la presencia de una empresa estatal y iii) la existencia de un ente regulador y, por último, definimos los iv) resultados alcanzados por la industria y si v) existieron cambios o continuidades. Es decir, resumimos la información en el tiempo y de forma cuali-cuantitativa para poder hacer nuestra última y conclusiva comparación lo más clara y didáctica posible.

Tabla 4: 2000-2007: Reacción a las reformas del sector petrolero y resultados

País	Contra-reforma	Empresa Estatal	Regulación	Resultados	Continuidad
Argentina	Débil	Débil	Débil	Negativo	Si/No
Brasil	Débil	Fuerte	Fuerte	Positivo	Si

*Elaboración del autor en base a la bibliografía consultada

Notar que las dimisiones débil/moderada/fuerte solo son en referencia a estos dos casos comparados únicamente con el objeto de ordenar y darle un valor a los elementos comparados.

Ni la Argentina, ni Brasil han logrado avanzar sobre una contra-reforma que responda a las reformas de la década pasada de forma profunda. Ahora, esta coincidencia se debe a razones diferentes. En Brasil, recordemos que la reforma de los 90s fue llevada a cabo de forma tardía, gradual y moderada si la comparamos con la Argentina que atravesó una reforma temprana, abrupta y rupturista.

Como fue señalado en el capítulo IV estos resultados pueden ser entendidos a partir del diseño institucional y por la distribución de poderes y el contexto de las instituciones. En el período 2000-2007, encontramos que en Argentina permanece el Estado condicionado a la formación de una coalición de gobierno y a la cooptación de los intereses que dan sustento político al gobierno. Una vez desmantelada cualquier posibilidad de regular el mercado de los hidrocarburos el Estado queda sujeto a negociaciones directas con los grupos de interés por fuera del marco institucional sin poder recuperar las riendas de la política de hidrocarburos. De hecho, se profundiza a partir de la promulgación de la Ley de Hidrocarburos, comentada en el capítulo V. Es curioso que observemos la continuidad que existe con el período anterior cuando la Argentina es caracterizada por llevar adelante políticas rupturistas. ¿Se trata de un camino de dependencia: una vez que se ha desvinculado al Estado del

sector a través de la reforma sin salvaguardar algunos controles o prerrogativas por parte del Estado, se produce una relación difícil de revertir? Todavía es temprano para obtener una respuesta concreta, aunque podemos decir que por el momento conviven signos de continuidad de esta tendencia heredada de los 90s y al mismo tiempo observamos indicios de contestación.

La creación de una estatal petrolera en Argentina no ha arrojado grandes resultados ni ha tenido un papel preponderante en la dirección de una política integral de la industria, como ya fue explicado. Por otra parte, hemos visto que los intentos del Estado por tomar las riendas de la industria han sido en gran medida coyunturales, claramente diferenciándose de la década de los 90s, ya sea través de retenciones o negociación de precios aunque insuficientes para afirmar un cambio de dirección profundo o a través de promoción de la exploración o la promoción del uso de bio-combustibles. De todas formas, aunque no sea profundo, existe un cambio de paradigma y por eso encontramos que Kirchner se ha distanciado, de acuerdo a los márgenes de maniobra disponibles, con respecto a las políticas de los 90s.

La continuidad de esta política durante todo los 90s y durante el período 2000-2007 ha arrojado resultados negativos hacia el año 2007 y han sido insuficientes, por ahora, las respuestas que el gobierno ha ofrecido para revertir la situación. Resultados que se deben a los déficits de capacidad institucional que impiden la creación de un ente regulador y la imposibilidad de generar el apoyo político de intereses que permita la creación de un marco regulatorio que ordene el mercado, cree reglas justas y elimine las desigualdades que genera el modelo de desarrollo de la industria. Se sigue manteniendo la capacidad de negociación de las elites económicas privadas para convertir las reglas de juego en la expresión institucional. Creemos que es por esta razón que se observan tímidos intentos por recuperar terreno sin tener éxito, y que por lo tanto, el avance más viable sea la competencia de una estatal en el mercado, a pesar de encerrar varios puntos de fragilidad. En definitiva el camino resultante es la lucha de intereses en el mercado para recuperar la dirección de la política petrolera y con medidas en general coyunturales, en vez de estar enmarcada en un cuadro institucional con reglas claras y que permita la creación de políticas a largo plazo.

En el caso de Brasil, también es débil la contra-reforma pero desde un punto de partida diferente al caso argentino. En el período 2000-2007 Brasil mantuvo la ANP creada en 1997 junto con la CNPE, como dos instituciones pilares para el desarrollo de una industria competitiva y abierta. La ANP pasó a ser el sujeto encargado de regular integralmente la industria con autonomía del Estado y de las empresas privadas que quisieran entrar al mercado. Fue a través de estas salvaguardas creadas frente al avance de las reformas que fue posible mantener la presencia de instituciones fuertes con suficiente capacidad para llevar adelante la tarea de mejorar la competitividad y regulación del

mercado. Instituciones que fueron la expresión de los intereses distribuidos entre los actores de veto, favoreciendo la permanencia del status quo. Hablar de contra-reforma es un poco más ruidoso en el caso brasilero porque no existió algo similar a lo que ocurrió en su país vecino. Ocurrió una transformación que logro mantener gran parte de las características del modelo de la industria del petróleo a través de las instituciones. Lo que se observa es un ajuste que intenta corregir los errores o desigualdades a partir de una mejor regulación, dentro del marco de los órganos creados a partir de 1997, por eso mismo observamos que la contra-reforma es débil cuando en realidad, dicho de otro modo, se trata de la continuidad del ajuste y perfeccionamiento de las reformas moderadas hechas a fines de la década pasada. Estos perfeccionamientos están ligados a la intención de generar la entrada de nuevos actores y más competitividad en la producción y exploración de hidrocarburos, a equilibrar la actividad de exploración y producción entre los territorios on-shore y off-shore, a diversificar la matriz energética, a proyectarse en otros mercados asociándose con otras empresas y a mejorar la distribución de las rentas que se generan por el cobro de regalías, y por último, a través de la promoción de fuentes alternativas como el bio-combustible.

Petrobras ha sido fundamental para el desarrollo de la industria hidrocarburífera brasilera y se espera que así lo siga siendo. El Estado a través de su estatal compite en el mercado y tiene un impacto directo y real en la economía de su país, sobre todo por ser líder en el mercado de los hidrocarburos.

Desde la reforma a fines de la década pasada hasta el 2007 se nota un resultado impactante luego del descubrimiento de las reservas de Tupí. Resultados que se deben a la permanencia de una estatal fuerte y la creación de entes reguladores encargados de controlar la competencia de las licitaciones y un CNPE encargado de aconsejar Al Poder Ejecutivo en materia energética estrategias a largo plazo.

Hay que notar que así como fue difícil la reforma integral de la industria también resulta difícil, y sujeta a negociaciones -con varios actores de veto dentro de la política brasilera-, la introducción de nuevas reformas en el marco regulatorio para avanzar sobre la disminución de algunos vicios que se crearon durante los 90s. En principio observamos que se ha avanzado sobre algunos temas, en especial lo relacionado a la diversificación de la matriz energética e incentivos a pequeñas y medianas empresas para la producción de crudo on-shore en yacimientos de reservas marginales, aunque muy tímidamente. Quedan por profundizar temas como la redistribución de los ingresos generados por la renta petrolera ante la férrea oposición del Estado de Río de Janeiro que es el mayor productor del recurso y la introducción de nuevos actores para mejorar la competitividad en el mercado.

BIBLIOGRAFIA

Artículos de Revistas y Electrónicos.

- Castañeda, Jorge. “Latin America’s Left Turn”. En *Foreign Affairs*, Vol.85, N° 3, May/ June 2006.
- Etchemendy, Sebastian. “Constructing Reform Coalitions: The Politics of compensations in Argentina’s Economic Liberalization”. En *Latin American Politics and Society*, Vol.43, No.3 (Autumn, 2001).
- Etchemendy, S. “La nueva izquierda en América Latina: cuando la tradición populista desafía”. En *Revista Umbrales de América del Sur*. Año 1, Abril-Julio/2007.
- Fernando Amato. “Manual de zonceras petroleras: Cien años de petróleo en la Argentina”. En *Caras y Caretas*, 46, N° 2/216, Nov/2007.
- Gupta. E. “Oil Vulnerability Index of Oil-Importing Countries”. *Energy Policy*. Volume 36, 2008.
- Kozjul, R. “Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles”. *CEPAL*, 2002. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/11089/Lcl1761-P-E.pdf>
- Lapeña, J. “Petróleo y Política: 101 años de historia”. *Proyecto Energético. IAE*, N° 84, Octubre-Diciembre/2008.
- Mansilla, D. “Empresas de servicios públicos: argentinización, integración y provincialización”. *IADE*, 2008. Disponible en: <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=2618>
- Mansilla, D. “Petroteras estatales en América Latina: entre la transnacionalización y la integración” *IADE*. Buenos Aires, 2008. Disponible en: <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=2391>
- Maravall, J. M. “The Myth of the Authoritarian advantage”. En *Journal of Democracy*, 5, 04/ Octubre, 1994
- Margheritis, A. “Policy Innovation and leaders perceptions: building consensus in Argentina”. *Journal of Latin American Studies*. Cambridge University Press, Vol 34, N° 4., Nov/2002.
- Medinaceli Monrroy, M. Piedrahita Flórez A. C., Luna González N. D. “Contratos de exploración y explotación de hidrocarburos: América del Sur”. *OLADE*, 2009. Disponible en: <http://www.olade.org/>

- Naim, M. “Latin American Post-Adjustment Blues”. *Foreign Policy*. N° 92, Washington, Fall/1993.
- Plan Fénix. “Sobre ENARSA y la política energética. ¿El carro delante de los caballos?” Proyecto Estratégico de la Universidad de Buenos Aires, Septiembre de 2004. Disponible en: <http://www.econ.uba.ar/planfenix/documentos/coyuntura/index.htm>
- Secretaria de Energía. “Contenidos Didácticos: Hidrocarburos”. Disponible en: <http://energia3.mecon.gov.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=441>
- Tendencias económicas y financieras. Anales. “Sector Energético, minería y transporte y comunicaciones”. (Años 2002-2008)
- “Petrobras: a paso de gigante”. *Revista DEF*. Año 4, N° 43, Marzo/2009.

Libros

- Bresser-Pereira, Luis Carlos, [et. al.]. *Política y Gestión Pública*. CLAD-CFE, Buenos Aires, Argentina, 2004.
- Devoto, F., Boris, F. *Argentina Brasil 1850-2000. Un ensayo de historia comparada*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana S.A., 2008.
- Di Tella, T. S. *Después del derrumbe: teoría y práctica política en la Argentina que viene*. Galerna, Buenos Aires, Argentina, 2003. pág.29.
- Escude, Carlos. *Las relaciones carnales. Los vínculos políticos con las grandes potencias*. T. XV. Nuevo Hacer, Buenos Aires, 1998-2003.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. *El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas*, 2da Ed. Buenos Aires: Ariel, 2005.
- Gourevitch, Peter. *Políticas estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales*. Ed. FCE, México, 1993.
- Grimson, Alejandro (Comp.) *Pasiones Nacionales. Política y cultura en Brasil y Argentina*. Edhasa-UNDP Argentina, Buenos Aires, 2007.
- Hirschman, A. O. *Journeys Toward Progress*, Nueva Cork, Doubleday, 1965.
- Instituto Argentino del petróleo y del gas (IAPG). *El abecé del petróleo y del gas: en el mundo y en la Argentina*, 3ra Ed. IAPG, 2009.
- Kosacoff, B y Heymann, D. *La Argentina de los noventa: desempeño económico en un contexto de reformas*. Eudeba-ONU, Buenos Aires, 2000.
- Kozjul R., Bravo V. *La política de la desregulación petrolera argentina. Antecedentes e impactos*. CEAL-IDEE, Buenos Aires, 1993.

- Lagos, Ricardo (comp.). *América Latina: ¿integración o Fragmentación?* Ed. Edhasa, Buenos Aires, 2008.
- Leite A. D. “Reforma institucional e economica (1995-2002)”. *A energia do Brasil*. Elsevier, Río de Janeiro, 2007.
- Lima, H. “O surgimento e o significado do modelo”. *Petróleo no Brasil. A situacao, o Modelo e a Politica Atual*. Synergia, Río de Janeiro, 2008.
- Michael T. Klare. *Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*. Urano, Barcelona, 2003.
- Solberg, Carl. *El Petróleo y nacionalismo en la Argentina*, Buenos Aires, Ed. Emecé, 1982.
- Palermo, Vicente. *Política brasileña contemporánea. De Collor a Lula en los años de transformación*. Siglo XXI - Instituto Di Tella, Buenos Aires, 2003.
- Rapoport, R., Ghio, J. M. (tutor). *Análisis comparativos de los modelos de regulación de hidrocarburos: los casos de Argentina, Brasil y México*. Tesis de Graduación, Buenos Aires, UTDT, 2007.
- Sikkink, Kathryn. *Ideas and Institutions: developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca, US Cornell University, 1991.
- Torre J. C. *El proceso político de las reformas económicas en Latinoamérica*. Paídos, Buenos Aires, 1998.
- Wise, C., Roett, R. *La política posterior a la reforma de mercado en América Latina: Competencia, transición y colapso*. GEL-ISEN, Argentina, 2004.

Artículos de Diarios

- Fernandez, E. “Uma nova fase da flexibilizacao do monopolio”. *Jornal O Globo*. 22/02/2006. Disponible en: <http://oglobo.globo.com/blogs/fernandez/posts/2006/02/22/uma-nova-fase-da-flexibilizacao-do-monopolio-9166.asp>
- Lapeña, J. Combustible: una “ley corta” no basta. En Diario Clarín. 17/08/2006. Disponible en: <http://old.clarin.com/diario/2006/08/17/opinion/o-03101.htm>
- Prins, Arturo. “Petróleo y gas: para reconstruir lo destruido”. *Diario La Nación*. 9/08/2005. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=728495
- Moreno, J. C. “¿Giro a la Izquierda?” *Diario La Nación*. 27/01/2006. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=775524
- Peña, Félix: “La madurez de un gigante”. *Diario La Nación* 18/11/2007. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=963161

- “El petróleo festeja en crisis su centenario”. *Diario La Nación*. 13/12/2007. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=970699
- “Petroleros locales inquietos por el precio de la nafta”. *Diario La Nación*. 13/10/2004. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=644534.
- “No descartan restringir las exportaciones de petróleo”. *Diario La Nación*. 5/10/2005. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=744771
- “Shell subió hasta un 4,2% el precio de las naftas y el gasoil”. *Diario La Nación*. 9/03/2005. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=685973
- “Insiste Kirchner: las petroleras buscan provocar el alza de tarifas”. *Diario La Nación*. 8/05/2004. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=599378
- “Se concreto la venta del 14,9% de YPF a un grupo argentino”. *Diario La Nación*. 22/12/2007. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=973306
- “Aprobaron la ley de hidrocarburos” *Diario La Nación*. 12/10/2006. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=848731
- “Bio-combustible, una alternativa en auge”. *Diario La Nación* 21/04/2007. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=901650
- “Es ley la promoción de la exploración de hidrocarburos”. *Diario La Nación*. 11/10/2006. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=848567
- “Dos petroleras explorarán con Enarsa en el Mar Argentino”. *Diario La Nación*. 13/09/2006. Ver: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=840058
- “El gigantesco yacimiento de gas y petróleo: impacto en la geopolítica regional. Euforia en Brasil ante el descubrimiento”. *Diario La Nación*. 10/11/2007. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=960975
- *Diario La Nación, Diario Clarín, Jornal Folha de Sao Pablo, Jornal O Globo, otros.*

Agencias Gubernamentales

- Agencia Nacional do Petroleo (ANP): <http://www.anp.gov.br/?id=262>
- Conselho Nacional de Política Energetica (CNPE): http://www.mme.gov.br/mme/menu/conselhos_comite/cnpe.html
- ENARSA: <http://www.enarsa.com.ar/>
- Energy Information Administration (EIA).: <http://www.eia.doe.gov>
- International Energy Agency (IEA): <http://www.iea.org/>
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y servicios: <http://www.minplan.gov.ar/>
- Ministerio de Minas e Energia: <http://www.mme.gov.br/mme>

- Organización Latinoamericana de Energía (OLADE): <http://www.olade.org/>
- PETROBRAS: <http://www2.petrobras.com.br/espanhol/index.asp>
- Secretaría de Energía: <http://energia3.mecon.gov.ar/home/>
- YPF: http://www.ypf.com/ar_es/

Conferencias

- Discurso de Lula en Jaguare, Espirito Santo el 24 de Febrero del 2005. Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u67459.shtml>