

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Licenciatura en Estudios Internacionales

**“MODELOS DE POLÍTICA PETROLERA E INVERSIÓN
EXTRANJERA DIRECTA EN EL SECTOR: UN ESTUDIO
COMPARADO DEL PERÍODO 1990-2012”**

Alumna: Rocío Izar Oyarzun Peralta

Tutor: Carlos Freytes

Firma del tutor

23 de Junio de 2014

ABSTRACT

El presente trabajo trata sobre la participación de la Inversión Extranjera Directa en el sector petrolero en la Argentina y sobre las condiciones existentes y necesarias en ese país para la buena gobernanza y organización de ese sector. Se atenderá a cuestiones como la participación del sector privado internacional en el área y a la capacidad del Estado argentino para regular y establecer objetivos de largo plazo en términos de política energética petrolera. Esta tesis describe el marco regulatorio existente para dos grandes períodos de políticas en la Argentina y el rol que la Inversión Extranjera Directa tuvo en cada caso. Cada periodo presenta variaciones en la profundización de los diferentes modelos de políticas que los caracterizan. Estos cambios serán explicados en base a factores macroeconómicos, necesidades de inversión y preferencias de política.

PALABRAS CLAVE

Petróleo, Argentina, Inversión Extranjera Directa, Desarrollo, Gobernanza

ÍNDICE

• <u>CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN</u>	1
• <u>CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO</u>	5
- <u>Los desafíos a la “gobernanza de los recursos naturales”</u>	6
- <u>Los vínculos con la Inversión y la capacidad del Estado para regular el sector y establecer objetivos sustentables</u>	7
- <u>La estructura de Propiedad de los recursos</u>	11
• <u>CAPÍTULO 3: 1989-2001: EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN Y APERTURA AL MERCADO DE LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO</u>	16
- <u>El Contexto: Liberalización y Privatización en la Argentina</u>	16
- <u>Las dos etapas de la Privatización en el Sector Petrolero Argentino</u>	17
1. <u>Primer Etapa</u>	17
- <u>Los efectos de la Liberalización y Privatización en el Sector Petrolero Argentino</u>	17
- <u>La reconversión de los contratos y la ampliación de la participación del Capital Privado Domestico</u>	19
- <u>La Desregulación de los precios del petróleo</u>	22
- <u>La ampliación de la participación del Capital Internacional</u>	23
- <u>La privatización de YPF</u>	23
A. <u>La YPF de Estensoro</u>	23
2. <u>Segunda Etapa</u>	26
B. <u>La YPF de Repsol</u>	26
- <u>Las Inversiones de los años '90</u>	29
- <u>Inversión, Productividad y Reservas</u>	30
• <u>CAPÍTULO 4: 2001-2012: LA CAÍDA DE LA INVERSIÓN Y DE LAS RESERVAS Y LA REESTATIZACION PARCIAL DE YPF</u>	37
- <u>Introducción</u>	37
- <u>Las cuatro etapas del período:</u>	38
1. <u>2001-2007: crisis, subsidios y el boom de los precios de los commodities</u>	38
2. <u>2008-2011: la inclusión del Grupo Petersen</u>	41
3. <u>2012: la expropiación y renacionalización de Repsol-YPF</u>	44
4. <u>2012-Presente: la Post-Nacionalización y el acuerdo con Chevron</u>	45
- <u>La caída de la Inversión y de las Reservas</u>	48
A. <u>La caída de la Inversión</u>	48
B. <u>La caída de la Producción y las Reservas</u>	51

- CAPÍTULO 5: ANÁLISIS EN BASE AL MARCO TEÓRICO.....58
 - Introducción.....58
 - Los desafíos a la gobernanza de los recursos naturales.....59
 - Los vínculos con la inversión y la capacidad del Estado para regular el sector y establecer objetivos sustentables.....61
 - La estructura de Propiedad de los recursos.....64
- CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES.....70
- FUENTES.....7

CAPITULO 1: INTRODUCCIÓN

La política energética –definida como el proceso de optimización en el uso de la energía, cuyo objetivo es la búsqueda del uso racional y eficiente de la misma y el aumento de la fiabilidad del sistema (Twenergy 2013) - siempre ha sido un área de particular polémica en la Argentina. Ya sea por factores vinculados a la política doméstica, a tendencias internacionales o a coyunturas económicas delicadas, este siempre ha sido un tema que despierta interés no solo en la opinión pública sino también a nivel académico dentro de la literatura de Economía Política, tanto en el plano doméstico como en el internacional. Es en el sector petrolero argentino donde podemos evidenciar una serie de distinguibles procesos que a lo largo del tiempo han derivado en un ciclo donde el rol del capital privado multinacional y la participación del Estado en la emblemática petrolera nacional YPF han ido oscilando desde los extremos de la privatización y apertura a los capitales extranjeros hasta el intervencionismo estatal y nacionalismo en cuestión de pocas décadas o años, pasando también por una variedad de arreglos ubicados entre medio. Recientemente, en el marco de la re-nacionalización de la empresa petrolera YPF ocurrida en el país en el año 2012, se ha vuelto a poner en un primer plano el análisis de estos procesos.

En este proyecto se propone estudiar cómo varió la política energética petrolera argentina en las últimas dos décadas y se describe en qué manera el rol de la llamada “Inversión Extranjera Directa” se constituye como un instrumento clave en el desarrollo del sector petrolero nacional. Cabe aclarar que dicha Inversión Extranjera Directa es definida por el Banco Mundial como una inversión proveniente del extranjero que establece una participación prolongada en una empresa o el control efectivo de su gestión. La misma puede estar vinculada a la compra de acciones de una empresa en otro país, a la reinversión de utilidades de una empresa de propiedad extranjera en el país donde ésta se encuentra ubicada o a la concesión de préstamos de una empresa matriz a sus filiales extranjeras.

En el presente trabajo veremos cómo se complejiza el rol de la Inversión Extranjera Directa cuando se lo incorpora en el marco del diseño de políticas energéticas petroleras destinadas a los objetivos del interés nacional para el desarrollo. Entonces, lo que estudiará es cómo se reguló el sector petrolero en la Argentina y cuál fue el rol de la inversión extranjera directa en este proceso, considerando que el sector energético requiere de mucho capital y la inversión extranjera directa presenta una aparente solución a este requerimiento. Para esto se tomará la literatura internacional sobre la Economía Política de los recursos naturales que presenta los principales determinantes de la actividad en el sector y las condiciones y beneficios de la llamada “gobernanza de los recursos naturales” en este aspecto. Se pondrá el foco particularmente en la “buena gobernanza” del sector, esto

es, cómo la combinación de regulación pública y participación del capital privado internacional contribuyen al "buen" desarrollo del sector. Así, analizar el rol de la Inversión Extranjera Directa se vincula con el análisis del rol del Estado en el área, en sus actividades tanto regulatorias como eventualmente productivas. A la luz de esta literatura es que se verá qué rol le ha asignado cada modelo de política energética a la Inversión Extranjera Directa y al Estado y cuáles fueron las consecuencias para cada uno de estos arreglos para el caso Argentino en particular.

Para este trabajo el marco temporal en el cuál se intentará circunscribir el análisis comienza a finales de los años '80, durante la presidencia de Carlos Menem, cuando fueron llevados a cabo los más destacables procesos de privatización dentro del marco de políticas neoliberales y de desregulación. Fue en este contexto que se llevó a cabo una particular reestructuración del sector petrolero argentino y la privatización total de YPF en manos de la compañía española Repsol, lo cual tuvo consecuencias definitivas para el futuro de la política energética argentina. El análisis pasará también por una segunda era marcada por el fin de la presidencia de Carlos Menem, la crisis financiera del 2001 y la llegada al poder de Néstor Kirchner. Esta etapa está marcada por el intento de reversión de aquellas políticas destinadas a la privatización, haciendo hincapié en un proceso gradual de intervencionismo estatal que culminaría hacia el año 2012 con la expropiación y estatización de la petrolera Repsol-YPF.

El presente trabajo se trata de un estudio de caso comparado donde se utiliza una variación intertemporal dentro de los periodos anteriormente mencionados para ver en qué medida las teorías que existen sobre cómo se debería regular la participación del sector privado internacional en función de los intereses de sustentabilidad energética nacional aplican a la Argentina. En este sentido, se analizarán varios casos a lo largo del período que consisten en distintos episodios de política energética, con el objetivo de caracterizar cómo dicha política varió a lo largo del tiempo y de identificar los factores que explican las opciones del gobierno que motivan el cambio en cada uno de esos episodios. Son estos cambios lo que motiva a este trabajo en su propósito de entender qué explica estas variaciones de políticas energéticas de los gobiernos durante los últimas dos décadas y cuál fue el rol que le fue asignado en cada uno de estos períodos al capital privado multinacional en el desarrollo del sector petrolero en el país. Para responder a esa pregunta se recurrirá a la literatura sobre la relación entre Estados y empresas estatales y multinacionales en países en desarrollo y a la bibliografía sobre la evolución del sector petrolero en la Argentina en particular.

Se puede afirmar que las principales contribuciones de este trabajo están vinculadas a los siguientes objetivos. Primero, la descripción de la política energética llevada a cabo por la administración Kirchnerista. Es importante destacar que mientras que para el periodo de los años '90

se cuenta con un corpus robusto de bibliografía sobre la cual se realizara el análisis, el caso no es tal para los episodios más recientes de política energética kirchnerista. Es por eso que uno de los objetivos centrales de este trabajo es la generación de fuentes primarias, como el análisis de archivo y de entrevistas, para responder a nuestra pregunta.

Segundo, el establecimiento de un set de diferencias principales entre la gestión anteriormente mencionada y la del Presidente Menem en materia energética. Para cada período se describirá el marco regulatorio y el rol de la Inversión Extranjera Directa. Simultáneamente se describirán las transiciones de un periodo a otro en base a tres factores: macroeconómicos, necesidades de inversión y preferencias de políticas de los diferente gobiernos.

En pocas palabras, se buscará describir los diferentes modelos de política energética, cómo variaron en el tiempo y el rol de Inversión Extranjera Directa para cada uno de ellos; se analizarán esos modelos a la luz de la literatura sobre la buena gobernanza del sector y se describirán los cambios de política en función de los tres factores anteriormente mencionados -macroeconómicos, necesidades de inversión y preferencias políticas.

La estructura del trabajo se desarrollará de la siguiente manera. En el Capítulo 2 se realizará una reseña de los principales argumentos que la literatura internacional plantea sobre las condiciones necesarias para la atracción de las inversiones destinadas a el desarrollo de recursos naturales como el petróleo y lo que se podría definir como la “buena gobernanza” de dichos recursos en lo que se refiere a la organización necesaria para regular el sector. El Capítulo 3 da inicio a una sección más descriptiva, en la cual se comenzará por caracterizar el desarrollo hacia la liberalización y privatización que afectó al sector petrolero y al capital durante los años ‘90 en la Argentina. Siguiendo la misma modalidad, en el Capítulo 4 se realizará una descripción similar para el proceso de reversión de la apertura de mercado que caracterizó al país en el nuevo milenio. En ambos capítulos se elaborará una descripción de los marcos regulatorios vigentes y de las condiciones políticas y macroeconómicas que motivaron su desarrollo. Luego, hacia el final de cada capítulo, se evaluará cómo esas condiciones generaron diferentes incentivos para la atracción de las inversiones necesarias para el desarrollo del sector petrolero y cómo eso afectó, en una última instancia, los niveles de producción y reservas para cada período. En el Capítulo 5 se analizarán los hechos descriptos en los Capítulos 3 y 4 en clave de los argumentos de la literatura internacional explicados en el Capítulo 2. Por último el Capítulo 6 sintetiza las principales conclusiones que surgen del análisis realizado a lo largo del trabajo, las cuales tienen que ver con la falta de las condiciones para la buena gobernanza y organización sectorial necesarias para la atracción de la inversión y el desarrollo de políticas petroleras sustentables.

CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO

En este capítulo se expondrán los principales desafíos que se presentan a la gobernanza de los recursos naturales y las cuestiones más centrales que están en juego respecto a la regulación del sector petrolero y la Inversión Extranjera Directa en el área.

Veremos que, en lo que respecta a los potenciales problemas asociados a la participación estatal en el sector, en primer lugar, la captura de las empresas petroleras tanto por élites políticas -la politización- o por intereses privados afectan en igual manera su eficiencia, generando distorsiones respecto a cuáles deberían ser sus principales objetivos económicos de exploración y producción, propiciando también la apropiación de rentas por actores particulares en lugar de ser destinadas a la concreción de intereses nacionales para el desarrollo. También veremos que existen problemas macroeconómicos vinculados a que en periodos de bonanza económica los estados rentistas realizan gastos extraordinarios durante los ciclos de precios altos en el sector que después generan desajustes que comprometen la estabilidad de sus modelos. Así también se presentan dificultades en el desarrollo de las capacidades estatales necesarias para la correcta regulación del sector hacia los objetivos del “bien común” nacional y el desarrollo. Por último los Estados se enfrentan al desafío fundamental de la falta del capital necesario para el desarrollo de sus sectores petroleros. Es aquí cuando el rol de la Inversión Extranjera Directa cobra su rol fundamental.

La misma también presenta sus propios desafíos, como la demanda de reglas estables para la confianza necesaria para la efectivización de su aporte y en este sentido se enfrenta a las incertidumbres provenientes del hecho que los Estados tienen incentivos, una vez transcurrido cierto tiempo, para renegar de los compromisos asumidos con aquellos inversores internacionales una vez que las inversiones están hechas. Así, como veremos en profundidad más adelante, los problemas de inconsistencia inter-temporal vinculados a la naturaleza del tipo de inversión requerida para este sector, toman un papel central a la hora de analizar los procesos de desarrollo petrolero nacional.

En combinación, los desafíos centrales tienen que ver con la existencia de reglas estables atractivas para los inversionistas pero también agencias nacionales competentes e infraestructuras institucionales que permitan la elaboración, diseño e implementación de políticas de largo plazo para los propios objetivos energéticos y el funcionamiento óptimo del sector. Interesa a nuestros objetivos analizar la Inversión Extranjera Directa en lo que se refiere a la necesidad de garantizar la producción de petróleo económicamente sustentable para lograr las metas de desarrollo nacional tanto energético como integral. Así, los desafíos de la Inversión Extranjera Directa se vinculan directamente con la necesidad de lograr que el Capital Extranjero participe en el desarrollo de la producción de petróleo de

manera que sea consistente con objetivos mayores del desarrollo nacional. Es aquí donde las dos dimensiones en cuestión, la gobernanza y la inversión, se hacen una.

En las subsecciones a continuación se presentan una serie de argumentos que profundizan lo anteriormente mencionado respecto a lo que en la literatura internacional sobre la administración de recursos naturales se define como la “buena gobernanza” de dichos recursos y las condiciones necesarias para la atracción de las inversiones destinadas al desarrollo de los mismos. Antes de comenzar, es importante destacar que dichos argumentos están en general formulados para aquellos países “ricos y abundantes” en recursos naturales. Cabe aclarar que el país analizado en nuestro caso, Argentina, no es un país con exceso de recursos. Como se afirma dentro de la jerga del sector “Argentina no es un país petrolero, es un país con petróleo”. De todos modos existen momentos en el desarrollo del sector petrolero argentino donde el país se encuentra produciendo cantidades significativas de petróleo, hay inversiones y aumenta la producción al punto tal que el Estado puede intervenir en la distribución de esa renta. Es para estos casos donde se intentará evaluar el desempeño del sector a la luz de los lineamientos que se esbozarán a continuación.

Los desafíos a la “gobernanza de los recursos naturales”

La literatura sobre la economía política de la extracción de recursos naturales plantea en su mayoría la existencia de desafíos vinculados a la existencia de participación estatal en el sector de los recursos naturales (McPherson 2010). Una primera área sobre la cual fija su atención es la dimensión de “gobernanza”. Se define a la "gobernanza de los recursos naturales " como la interacción entre un cuerpo -formal e informal- de reglas, procesos y tradiciones que determinan cómo se ejerce el poder y las responsabilidades, los procesos de toma de decisiones y cómo y hasta qué punto los ciudadanos y otros stakeholders pueden influenciar la gestión de dichos recursos naturales (Graham, Amos y Plumpetre 2003). Se señala que la participación estatal en la extracción de los recursos naturales plantea desafíos a la eficiencia de la gobernanza, tomando en consideración que en general existe un vínculo muy estrecho entre las Compañías Nacionales de Petróleo –por su sigla en inglés “NOCs”- y elites que a través de la politización, falta de transparencia y cristalización de intereses privados en la compañía logran erosionar la gobernanza a nivel económico y social, afectando así la estabilidad política. También la literatura menciona la existencia de desafíos vinculados al management macroeconómico y al financiamiento –dificultad para financiar al sector petrolero sin afectar otras áreas centrales del plano social o político que puedan generar inestabilidades-. Problemas de eficiencia

comercial, conflictos de interés y capacidades institucionales también implican un importante desafío vinculado con la anteriormente mencionada erosión de la gobernanza y con la superposición de intereses de diferentes agencias estatales.

Dicho todo esto es importante destacar que si bien en general se reconoce que existe tal cosa como una “ maldición de los recursos naturales” esto es, que la mayoría de la población paga un alto precio por la abundancia de la riqueza de recursos naturales en sus naciones, una corriente de la literatura internacional complementa esta realidad sosteniendo que algunas instituciones -como las que promueven la "responsabilidad y competencia del Estado"- pueden llegar a ayudar a asegurar que los recursos abundantes no presenten indirectamente efectos indeseados. Es aquí donde aparecen grietas en el consenso de la literatura sobre maldición de los recursos naturales: se afirma que los recursos pueden interactuar positivamente con las condiciones políticas y económicas nacionales y superar dichos desafíos a la gobernanza de los recursos naturales siempre y cuando la globalización, esto es, los procesos de apertura comercial vinculados con la Inversión Extranjera Directa ocurra en países que cuenten con instituciones que promuevan la responsabilidad política y la competencia estatal, cualidades vinculadas a lo que se considera como la “buena gobernanza” del sector (Rudra y Jensen 2011).

Los vínculos con la Inversión y la capacidad del Estado para regular el sector y establecer objetivos sustentables.

La literatura afirma que la manera en que el Estado interactúa con posibles inversores y los mecanismos en los que basa su control sobre el sector de los recursos naturales –organización sectorial- es crucial en la determinación de rentas sustentables que puedan resultar en un beneficio para su población a largo plazo (Barma et al., 2012). Focalizándose más profundamente en el proceso de extracción y organización sectorial, se identifican tres tensiones de economía política que afectan al objetivo anteriormente mencionado: una estaría vinculada con la predictibilidad del management en lo que tiene que ver con el policy-making extractivo -menor previsibilidad en el cambio de reglas de juego, menor confianza para los inversionistas-. Una segunda tensión tendría que ver con el poder de negociación relativo y asimetrías en capacidad e información entre el gobierno y los inversores en diferentes etapas del proyecto. Esto está vinculado con la existencia de un diseño institucional que garantice la estabilidad de los arreglos contractuales de los inversores.

Una última tensión está en relación con la existencia de pujas entre intereses privados y públicos. Esto a su vez tiene que ver con la politización de la distribución de las rentas: elites que privilegiarían beneficios sectoriales/ clientelares –o personales- por sobre el bien común del Estado y su población en lo que se refiere a la distribución de las rentas derivadas de la actividad petrolera.

En esta misma línea de pensamiento se destaca como un desafío inherente a los países en desarrollo y sus respectivas NOCs la falta de reinversión para sostener las actividades exploratorias así como también la falta de capacidad técnica, así como también lo son los altos costos, sobre empleo, baja productividad, políticas subsidiarias, los salarios altos y la politización del management vinculada a poderes discrecionales del Poder Ejecutivo, además de otras consideraciones de interés nacional que van más allá de la rentabilidad de los accionistas (Barma et al. 2012).

Considerando todo lo anteriormente dicho y con la intención de superar dichos desafíos, se plantean cuatro dimensiones centrales a la organización sectorial y se crea una tipología para explicar las contextos y dinámicas de economía política del sector que generarían en teoría un ambiente favorable a las condiciones necesarias para la inversión en función de los intereses energéticos nacionales. Dichas dimensiones son, en primer lugar la “estructura del marco legal, regulatorio y fiscal”, esto es, la definición de la propiedad y responsabilidad de los subsuelos, necesidad de certeza sobre los mismos para la obtención de un ambiente previsible y estable. La falta de dicha estabilidad es perjudicial independientemente de si beneficie mayoritariamente al gobierno, a los inversores o a la sociedad.

En segundo lugar se encuentra la “estructura de propiedad” de las industrias extractivas: diferentes arreglos de propiedad entre actores estatales y privados basados en la estabilidad y atractividad de los regímenes regulatorios y fiscales.

En tercer lugar, las “decisiones pasadas y los instrumentos utilizados para la asignación de los derechos y licencias para la exploración y la producción”: estos instrumentos en general varían desde negociaciones directas y discrecionales de los gobiernos con posibles inversores –sistemas “de puertas abiertas” y rondas de “subasta” competitivas basadas en criterios preestablecidos u otorgamiento de contratos particularistas-. Cada una de estas opciones se podría ver como un extremo del spectrum “discrecionalidad-transparencia”. Se afirma que la falta de transparencia en los procedimientos para la asignación de contratos –secretismo y “revolving door policies”¹ - es un problema significativo para el desarrollo del sector y tiene consecuencias en otros niveles de la cadena de valor en el sector, lo que

¹ Es un movimiento de personal entre personas involucradas como legisladores o reguladores sectoriales y las industrias afectadas por dichas legislaciones y las regulaciones.

genera a su vez dificultades en la habilidad de transformar las rentas petroleras en riquezas para el desarrollo.

Por último se encuentra la dimensión “Capacidad de las Agencias Gubernamentales” vinculadas a la regulación y monitoreo del sector. Una variedad de problemas son comúnmente evidenciados en las agencias públicas vinculadas a los recursos naturales. Ello tiene que ver con una superposición en los mandatos de las agencias gubernamentales, una débil coordinación entre agencias y sus oficiales así como también con mandatos legislativos pobremente definidos y la falta de control legislativo y de las organizaciones de la sociedad civil sobre el sector. Uno de los mayores obstáculos a la capacidad de las agencias es la intervención política en el management y la regulación del sector. En los casos en que existe poder discrecional por parte del poder ejecutivo para remover personal del management de las NOCs la credibilidad de las empresas estatales para encomendarse a contratos de largo plazo y proyectos conjuntos con el sector privado se ve comprometida. Todos estos problemas generarían en el largo plazo un despilfarro de las rentas provistas por la actividad petrolera que resultarían en ineficiencias o en el agrandamiento de los bolsillos privados en vez de ser destinadas a convertirse en riquezas para el desarrollo. Tomando las dimensiones anteriormente mencionadas y teniendo también en cuenta las paradojas explicadas al inicio, se elabora la “Tipología 1” mostrada en la página a continuación.

Con respecto a esta tipología, cabe resaltar que en los cuadrantes vinculados a gobiernos patrimoniales y pluralismos clientelistas los problemas de compromiso son intensos y como resultado la inconsistencia es aguda. Los autores destacan que los niveles de credibilidad de compromiso del gobierno afecta la calidad de los acuerdos que se puedan llevar a cabo desde la perspectiva del gobierno.

TIPOLOGÍA 1Credibilidad de los Compromisos Intertemporales e Inclusividad Política

<u>Inclusividad Política</u>	<u>Credibilidad del compromiso intertemporal</u>	
	<u>Menos creíble/ menor implementación</u>	<u>Más creíble /mayor implementación</u>
<u>Menos inclusivo/menor orientación colectiva</u>	<p><u>Gobierno Patrimonial</u></p> <p>Autoridad política individualizada, jerarquías vinculadas a lazos de amistad/familiares, pocos restringimientos al poder.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Baja previsibilidad, alto riesgo a la estabilidad contractual • Acaparación privada de las rentas, arbitrariedad. 	<p><u>Gobierno Hegemónico</u></p> <p>Régimen unipartidista institucionalizado, ya sea predatorio o benévolo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Previsibilidad moderada, menor riesgo a estabilidad contractual • Mayor consistencia intertemporal –problemas de acuerdos obsoletos controlado- • Acaparación privada de rentas, mas institucionalizada
<u>Más inclusivo/mayor orientación colectiva</u>	<p><u>Pluralismo Clientelista</u></p> <p>Competencia política basada en excesivas redes de clientelismo y patronazgo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Baja previsibilidad, niveles de riesgo a la estabilidad contractual • Alta inconsistencia intertemporal –problemas agudos de acuerdos obsoletos- • Menos acaparación privada de la renta (existencia de utilización política de los fondos) 	<p><u>Pluralismo Programático</u></p> <p>Competencia electoral basada en plataformas, accountability vertical y horizontal.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alta previsibilidad, bajo riesgo de inestabilidad contractual • Alta consistencia intertemporal –problemas de acuerdos obsoletos controlado- • Bajos niveles de acaparación privada de las rentas, énfasis en la distribución.

Fuente: Barma et al. 2012, p. 100

Por ende, si un compromiso es más creíble los inversores verán que los acuerdos alcanzados tienen horizontes temporales de largo plazo y pueden así ofrecer a los gobiernos mejores términos de

negociación. En cambio, si la credibilidad es pobre se llegara a un acuerdo en un equilibrio débil y sus términos de negociación serian menos atractivos. De presentarse el segundo caso, a menudo se desarrolla un círculo vicioso a través de los años en el cual los acuerdos basados en débiles equilibrios y términos menos atractivos son cuestionados por los nuevos gobiernos trataran de desarticular dichos acuerdos “desfavorables”, incrementando así la afectación a los compromisos en el largo plazo. A este círculo vicioso se lo ha denominado “acuerdos obsolescentes” –generalmente experimentados entre gobiernos e inversores multinacionales-. Esto está a su vez vinculado con las características propias de dichos procesos de inversión. En un principio el inversor se encuentra en una posición más favorable para la imposición de sus términos ya que cuenta con el capital necesario para hacer frente a los riesgos de la inversión –que geológicamente hablando suelen ser altos en el campo del petróleo-.

Una vez que la inversiones en explotación y exploración se ha realizado este balance de poder cambia a favor de los gobiernos, poniéndolos así en una posición donde pueden cuestionar y renegociar los contratos que son vistos como desfavorables. El deseo de los gobiernos de llevar a cabo dicho cuestionamiento a su vez estaría vinculado a factores como los precios globales de los comodites, los ciclos electorales y competencia política, sentimientos populares respecto a la propiedad y soberanía sobre los recursos naturales, etc. Lo cierto es que en general se evidencia una tendencia hacia el ocurrimiento de dichos procesos de renegociación, los cuales pueden en un extremo derivar en expropiaciones vinculadas con la renacionalización de la industria extractiva.

La estructura de Propiedad de los Recursos

Una dimensión de las anteriormente mencionadas, esto es la “Estructura de Propiedad” de los recursos naturales -de quién son y por quién son manejados esos recursos- merece particular atención a la hora de definir la organización sectorial petrolera. No hay que perder de vista que existe un espectro de diferentes arreglos de estructura de propiedad y control sobre estos recursos (Luong y Weinthal 2006).

En primer lugar podemos mencionar al tipo “Propiedad Estatal con Control”. En el caso que se presente una estructura de tipo “Propiedad y control estatal” el rol de los agentes controladores de la empresa estatal es poco claro, dificultando la diferenciación de los objetivos políticos con aquellos vinculados a la administración de la empresa. A su vez, la administración de dichas empresa generalmente está en relación con elites con carácter discrecional vinculadas al gobierno. Ambos actores a su vez se encuentran en una situación de simetría respecto al acceso directo a los ingresos del

sector y respecto también al conocimiento de información. Este hecho fomenta la convergencia de objetivos en las relaciones estatales empresarias, ya que el mismo Estado favorece la implementación de regímenes institucionales de dudosa claridad que facilitan la elaboración de decisiones discrecionales para ambas partes.

Un segundo tipo central es la “Propiedad Privada Domestica”. Se asume que los objetivos de la estructura administrativa de estas empresas no se confunden con otros de un tinte más político. El poder relativo del estado en contraposición al del capital privado doméstico en este caso se dice que es simétrico dado que cada uno de los actores cuenta con su propia e independiente fuente de poder sobre el otro –el capital privado cuenta con los derecho a los ingresos provenientes de la explotación, que a su vez son una fuente clave de ingresos impositivos para el Estado. El estado a su vez cuenta con el poder de revocar dichos derechos y reducir los ingresos de los privados a través de un aumento impositivo-. Es decir, esto genera incentivos convergentes de ambas partes para la construcción de instituciones fuertes que produzcan garantías para el funcionamiento del sector en términos de previsibilidad fiscal.

En tercer lugar encontramos a la “Propiedad Privada Internacional”, esto es aquel arreglo donde el capital extranjero tiene derechos de explotación de los recursos y posee capital mayoritario para todas las etapas de la producción. En este caso las elites estatales y los inversores extranjeros se encuentran en una situación en la cual los límites de acción son claros. Sin embargo, el poder relativo entre los dos principales actores es asimétrico y dinámico. Aunque inicialmente los inversores extranjeros tienen una mayor influencia sobre el diseño de las instituciones fiscales y regulatorios y las élites estatales están interesados en la atracción de capital extranjero, una vez que estos inversores extranjeros han hecho su inversiones, las élites estatales pueden ejercer una mayor influencia sobre el diseño institucional, problema el cual se ha denominado anteriormente como “acuerdos obsolescentes”. El resultado de los incentivos para la construcción institucional es divergente: aunque ambos prefieren las instituciones fiscales y reglamentarias limitadas al sector, las élites estatales prefieren la discreción, y por lo tanto, la flexibilidad, mientras que los inversionistas extranjeros prefieren las instituciones estables y sirvan para promover la transparencia y accountability. Teniendo en consideración el problema de los acuerdos obsolescentes se espera que los actores estatales desarrollen instituciones específicas y exclusivas para el sector y que con el tiempo se conviertan en cada vez más inestables lo cual derivaría en una última instancia en la afectación de la transparencia y la rendición de cuentas.

Por último encontramos la “Propiedad Estatal sin Control”: en este caso el capital privado involucrado en el management de la empresa, en la cual el Estado es accionario y no posee capacidad de decisión. En este caso las relaciones son asimétricas y dinámicas gracias al anteriormente mencionado problema de los “acuerdos obsolescentes” –una vez que el capital extranjero ha invertido los gobiernos tienen mayores capacidades para revertir las regulaciones sectoriales a su favor, lo cual implica que los inversores extranjeros perderán su habilidad para establecer sus preferencias regulatorias con el paso del tiempo-. Es por esto que se generan incentivos divergentes: las elites estatales prefieren marcos flexibles que permitan discrecionalidad y los inversores prefieren instituciones estables que promuevan la transparencia y el accountability.

Se asume entonces que el capital doméstico y el capital internacional tienen preferencias diferentes respecto a los arreglos institucionales que regulan el sector: mientras que el capital domestico prefiere instituciones con un poder abarcativo más amplio -dado que es probable que este tipo de capital esté vinculado con otros niveles y sectores de actividad económica nacional- el capital internacional prefiere instituciones que regulen específicamente el sector petrolero.

En la tabla a continuación se aprecia cómo ciertos tipos de estructuras de propiedad favorecen ciertos arreglos institucionales de diferente calidad para la persecución de objetivos vinculados a la obtención de una buena gobernanza de los recursos naturales.

Si tomamos la propiedad estatal como una constante inalterable perdemos de vista que es en regímenes donde existe un nivel más alto de Propiedad Privada Domestica sobre los recursos -un arreglo de propiedad poco común dada la falta de condiciones para su inversión- donde encontramos arreglos institucionales fiscales y regulatorios más fuertes, vinculados al interés de los actores en lograr garantías de previsibilidad y reducir los costos de transacción y monitoreo. Considerando esta vinculación es que se sugiere que quizás, si está la propiedad privada domestica vinculada a marcos regulatorios más consistentes, podría ser esa entonces una posible manera de revertir los problemas ligados a la debilidad institucional que caracteriza a esta concepción de la literatura de los recursos naturales como “maldición” (Luong y Weinthal 2006)..

TABLA 1
Estructura de Propiedad y Resultados Institucionales

<u>ESTRUCTURA DE PROPIEDAD</u>	<u>Actores primarios</u>	<u>Relaciones Estados-Empresariado</u>	<u>Incentivos para la construcción de Instituciones</u>	<u>Resultado Institucional</u>
<u>Propiedad Estatal con Control</u>	Elites Estatales + Burócratas	Difusa + Simétrica	Convergen	Débil
<u>Propiedad Estatal sin Control</u>	Elites Estatales + Inversores Extranjeros	Clara + Asimétrica	Divergen	Híbrido
<u>Propiedad Privada Doméstica</u>	Elites Estatales+ Inversores Domésticos	Clara + Simétrica	Convergen	Fuerte
<u>Propiedad Privada Internacional</u>	Elites Estatales + Inversores Extranjeros	Clara + Asimétrica	Divergen	Híbrido

Fuente: Luong y Weinthal 2006, p. 247

A modo de cierre de esta sección y tomando en consideración todos los lineamientos esbozados anteriormente cabe decir que de aquí en adelante el tema a analizar en el presente trabajo es, por un lado, los términos de participación de la Inversión Extranjera Directa en el sector petrolero y por otro, los diferentes periodos de políticas energéticas a partir de las dimensiones de la gobernanza y capacidad de organización del sector descriptas encima.

En este apartado hemos visto los principales desafíos del sector petrolero y lo que es considerado por la literatura internacional como la buena práctica en la gobernanza de los recursos naturales. Esto sería, a grandes rasgos, reglas estables atractivas para los inversionistas pero también agencias nacionales competentes e infraestructuras institucionales que permitan la elaboración, diseño e implementación de políticas de largo plazo para los propios objetivos energéticos y el funcionamiento óptimo del sector. Ambas dimensiones se encuentran vinculadas: es central el rol de la Inversión Extranjera Directa en lo que se refiere a la necesidad de garantizar la producción de petróleo económicamente sustentable para lograr los objetivos de autoabastecimiento, lo cual, en una última

instancia se refleja en la necesidad de la inversión necesaria para la producción. En este sentido el problema de la Inversión Extranjera Directa es el problema de cómo hacer que el capital extranjero participe en el desarrollo de la producción de petróleo y lo haga de manera tal que sea consistente con las políticas nacionales del sector petrolero para el autoabastecimiento energético.

En las siguientes secciones entonces se describe la política petrolera para las últimas dos décadas, se expone el rol que se le asignó a la Inversión Extranjera Directa en el sector para cada período y se verán las consecuencias de los modelos regulatorios a la luz de la teoría que se acaba de exponer en este capítulo.

CAPÍTULO 3: 1989-2001: EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN Y APERTURA AL MERCADO DE LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO

El Contexto: Liberalización y Privatización en la Argentina

El período a analizar a continuación es coincidente con la Presidencia de Carlos Menem y se caracteriza por la privatización del sector petrolero, sector el cual hasta el momento se hallaba bajo control estatal hacía décadas.

En un marco general, en el contexto de una crisis macroeconómica nacional caracterizada por la hiperinflación y de acuerdo a las tendencias regionales de privatización e internacionales de libre mercado –fomentadas por el auge de la hegemonía norteamericana luego del fin de los regímenes comunistas través del llamado “Consenso de Washington”- se propició en la Argentina un escenario favorable a los procesos de liberación y privatización en el país. Dichas políticas fueron llevadas a cabo en función de la necesidad de estabilización y de construcción de señales favorables que afrontaba la gestión del nuevo presidente Menem (Gadano 1998).

Este giro tomado por la Administración de Carlos Menem tenía fundamentos simples: dada la evidente ineficiencia del Estado para intervenir en la economía evidenciada según esta línea de pensamiento por el desorden económico reinante de “extrema emergencia” vinculado a la hiperinflación- la alternativa liberada al mercado se postulaba como la mejor solución para el reordenamiento económico del país (Palermo y Novaro 1996). Además, las voces que fomentaban este proceso desregulatorio y de privatización argumentaban que la existencia de empresas estatales, llenas de privilegios y de restricciones en su administración, constituían el mayor obstáculo para la inserción de la Argentina en el proceso tecnológico mundial y que en eso radicaba la búsqueda independencia económica del país (La Nación 1989).

Dado este contexto, en el marco de un amplio apoyo en el Congreso Nacional, se emitieron una serie de normas legales para hacer frente a dicha emergencia económica –ley 23969 de Reforma del Estado (1989) y ley 23697 de Emergencia Económica (1989)- que facilitaron y dieron pie al inicio de los procesos de privatización y liberalización (Salas 2008).

LAS DOS ETAPAS DE LA PRIVATIZACION EN EL SECTOR PETROLERO

ARGENTINO

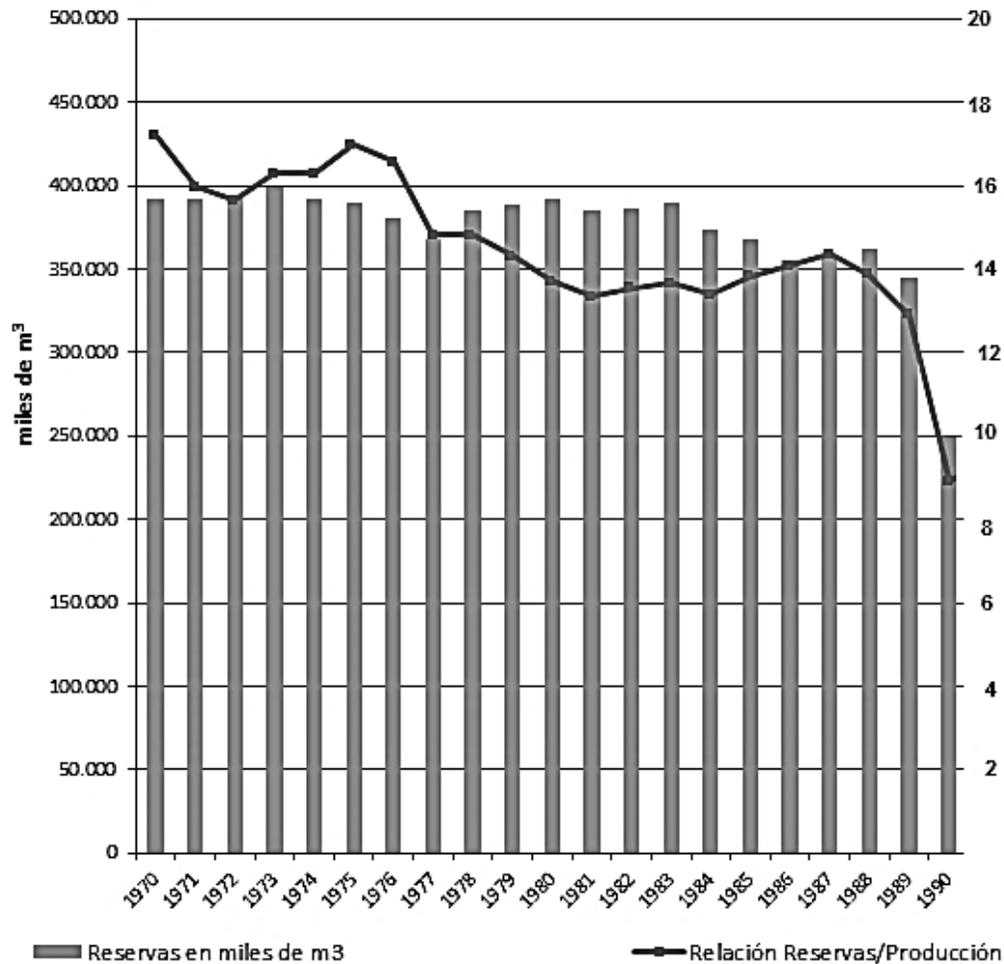
Se podría decir que el proceso de privatización del sector petrolero nacional se dio en dos etapas. En un primer momento se trató de una “privatización parcial” de YPF –Yacimientos Petrolíferos Fiscales-, empresa estatal que hasta entonces contaba con el monopolio de los procesos de exploración y producción de los hidrocarburos en el país. Esta privatización estuvo vinculada más que nada al requerimiento de capitales dados los altos costos de entrada propios de la industria petrolera. En un segundo período de emergencia macroeconómica ocurrirá la privatización total de la empresa. Para facilitar la descripción de estos períodos, a continuación se analizarán los siguientes puntos: la primera etapa, que incluye los procesos de liberalización y privatización que afectaron al mercado petrolero, La reconversión de los contratos y la ampliación de la participación del Capital Privado Domestico, la desregulación de los precios del sector y la expansión del Capital Privado Internacional, que luego deriva en la primera etapa de privatización parcial de YPF y finalmente se procederá a explicar la segunda etapa de privatización total de la empresa.

1. PRIMER ETAPA

Los efectos de la Liberalización y Privatización en el Sector Petrolero Argentino

Los anteriormente mencionados procesos de privatización y liberalización generales se extendieron hacia el mercado de los hidrocarburos. Como resultado de la inestabilidad de las políticas petroleras durante las presidencias de los años ‘80s, el panorama de la industria del crudo era desalentador, la producción había caído y las reservas disminuyeron estrepitosamente.

Hacia el año 1989, antes del colapso del gobierno liderado por el radical Raúl Alfonsín catalizado por una crisis de hiperinflación, se comenzaron a diseñar las primeras aperturas del mercado petrolero destinadas a frenar la caída de las reservas y aumentar la producción. El primer proyecto destinado dar una solución a la caída de las reservas de petróleo fue el Plan Houston (1985). El mismo constituía con YPF un contrato por el cual inversores del sector privado adquirirían derechos de exploración en áreas de riesgo. Desafortunadamente el plan no fue suficiente para cumplir con los objetivos de inversión previstos (Salas 2008).

GRAFICO 1Situación de las Reservas y Relación Reservas/Producción hacia el año 1990

Fuente: Lapeña 2010

Sobre el final del gobierno radical fue impulsado otro proyecto conocido como Petroplan: se trataba de un nuevo lanzamiento de contratos de servicio con YPF por áreas marginales, a su vez apuntaba a desregulación y liberalización de la industria petrolera. Aunque el mismo no llegó a ejecutarse plenamente durante el gobierno radical, serviría de fundamento para las políticas posteriormente diseñadas por el nuevo gobierno peronista del presidente Menem (Salas 2008).

La Ley vigente hacia 1989 para la regulación de los Hidrocarburos fue sancionada en 1967– Ley 17.319- y estipulaba 15 áreas reservadas para el upstream de la producción petrolera y gasífica – exploración y explotación- por las empresas del estado, distribuidas en 6 cuencas que contaban con reservas de aproximadamente 350 millones de metros cúbicos. Un aspecto particular de esta

legislación era que permitía la participación de capitales privados en toda la cadena de producción petrolera, favoreciendo a su vez con beneficios impositivos a quienes realizaran contratos de obras y servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos con la empresa estatal YPF o se vincularan a ella. Así mismo, se establecían límites que ponían freno a la monopolización del sector por los anteriormente mencionados capitales privados, estableciendo plazos máximos para los permisos de exploración y concesiones de explotación. Tampoco se permitía que ninguna persona física o jurídica sea titular de más de cinco permisos o concesiones de exploración, hayan sido adjudicados directa o indirectamente o cualquiera sea su origen (Capogrossi 2012).

Como primer paso de esta etapa, la administración Menem desata la primera oleada de privatizaciones en el país y a través de tres decretos emitidos durante el mismo año de su asunción - 1055/89, 1212/89, 1589/89- se afecta directamente a la industria petrolera. Los mismos estaban dirigidos hacia dos procesos diferentes, por un lado la privatización de áreas de exploración y producción –el upstream- y, por otro, al establecimiento de un sistema de reglas de libre mercado aplicable a todo el proceso de producción del crudo. Estos tres decretos específicamente establecieron nuevas regulaciones para el sector del upstream, reintegraron la aplicación del sistema de concesiones estipulado bajo la Ley de Hidrocarburos de 1967 –decreto 1055/1989- y garantizaron a las compañías involucradas el derecho a la libre venta y disposición de la producción e ingresos procedentes de la industria de hidrocarburos (Bastida y Noialles 2009).

La reconversión de los contratos y la ampliación de la participación del capital privado domestico

A su vez, hacia abril de 1990, el decreto 2411/1991 autorizó a la petrolera YPF a revisar y convertir los contratos de producción que unían a YPF con empresas privadas existentes ejecutados bajo la Ley 21778 y bajo el Plan Houston (1985) en permisos de exploración (Bastida y Noialles 2009).

Este último fue punto fue muy importante en la agenda de la privatización del sector petrolero argentino. La lógica se basaba principalmente en la conversión de los contratos de producción preexistentes entre YPF y empresas privadas a concesiones de libre disponibilidad. Para dicha tarea se creó una comisión especial para encargarse del proceso de renegociación y el establecimiento de plazos y pautas. El objetivo último de dichas renegociaciones fue el de incrementar la oferta de libre disponibilidad del crudo a través de la conversión de “contratos” a “concesiones de explotación” de aquellos acuerdos que YPF mantenía hasta aquel momento para así comenzar la comercialización libre

entre los productores locales y las refinerías. Hacia el inicio de dicho proceso de reconversión, la mayoría de los productores privados estaban vinculados a contratos que vencían en el año 1999. El gobierno nacional sin embargo, decidió transformarlo s viejos contratos en concesiones que permitían a los productores privados ser dueños plenos del petróleo extraído por los próximos veinticinco años, otorgando también una extensión opcional a diez más. Es gracias a este proceso de reconversión de carácter discrecional que el gobierno perdió el acceso a producción y renta del petróleo –tal como podemos ver en la “Tabla 2”- y transformó los contratos con productores privados que estipulaban que debían dar el petróleo a YPF en concesiones que le facilitaban a los mismos la propiedad del petróleo, sin recibir un solo peso (Etchemendy y File 2001).

TABLA 2: Reconversión de Contratos

<u>AREA</u>	<u>PRODUCCION PETROLEO [Mm3]</u>	<u>PORCENTAJE DE ASOCIACION YPF</u>
Al Norte de la Dorsal	254,9	0
Cañadon Amarillo	29,1	0
Koluel Kayke	265,5	0
Catriel Oeste	225,7	2,5
Piedras Coloradas	281,0	0
Pampa del Castillo	354,1	0
25 de Mayo/ Medianitos	715,9	2,5
Entre Lomas	450,2	8
Manantiales	264,5	0
Cañadon Seco	316,9	0
Río Tunuyán	33,1	0
Lindero Atravesado	135,2	10
El Cordón	112,3	0
Piedra Clavada	581,2	0
Al sur de la Dorsal	78,3	0
Refugio Tupungato	111,2	10
Chañares Herrados	46,9	20
Centenario	214,7	2
Ramos (petróleo)	500,3	15
Cerro Dragón	2.429,7	26
La Ventana	1.282,8	15
Medianera	21,4	7
Anticlinal Campamento	16,4	0
Cerro Wenceslao	145,8	0
Rinconadas	3,3	20
TOTAL	8.870,5	11%

Fuente: Gadano 1998, p. 20

Respecto al anteriormente mencionado proceso de transferencia al sector privado de las áreas de exploración, cabe mencionar que las primeras áreas que fueron licitadas eran áreas abandonadas o de

muy baja producción. Una característica notable de este proceso de privatización para este campo es que el país contaba con un sector petrolero privado preexistente importante que supo maximizar las oportunidades presentadas por estos contratos con YPF (Philip 1989). Paradójicamente, en estos tiempos de apertura internacional, la licitación de estas áreas secundarias no atrajo demasiada atención de petroleras internacionales, pero capto la suficiente atención de empresas locales ex proveedoras de YPF, como Astra, Tecpetrol, Bidas, Pérez Compañc, etc. tal como se evidencia en la “Tabla 3”.

TABLA 3

Producción total de petróleo por empresa [Mm3]

EMPRESAS	Antes de la Reforma				Después de la Reforma			
	1987	%	1988	%	1993	%	1994	%
NACIONALES								
YPF	15.967	64,2	17.036	65,2	13.270	33,4	16.502	42,6
Pérez Compañc S.A. (a)	2.218	8,9	2.094	8,0	5.404	15,6	5.279	13,6
P. San Jorge S.A.	129	0,5	124	0,5	1.290	3,7	2.251	5,8
Astra CAPSA	456	1,8	745	2,9	1.647	4,8	2.026	5,2
Bidas P.I.C.S.R.L	686	2,8	804	3,1	1.717	5,0	1.659	4,3
Pluspetrol	412	1,7	444	1,7	1.084	3,1	1.096	2,8
Tecpetrol S.A.	0	0,0	0	0,0	1.089	3,2	1.047	2,7
EXTRANJERAS								
Amoco Argentina Oil	2.486	10,0	2.341	9,0	2.656	7,7	2.721	7,0
Cities Services S.A.	1.544	6,2	1.435	5,5	0	0,0	0	0,0
Total Austral S.A. (b)	-	-	-	-	2.249	6,5	2.325	6,0
Resto (50 empresas)	968	3,9	1.099	4,2	4.161	12,0	3.861	10,0
TOTAL	24.567	100,0	26.123	100,0	34.569	100,0	38.767	100,0

(a) Incluye "Pérez Compañc SA" y "Petrolera Pérez Compañc SA"

(b) Producción antes de la reforma incluida en "Resto"

Fuente: Etchemendy 2001, p. 688, en base a datos del Instituto Argentino del Petróleo

Este proceso de reconversión de contratos favoreció al capital nacional ya presente en la producción nacional y fortaleció sus posiciones en la nueva estructura de mercado. Como podemos ver, hacia 1993, Pérez Compañc, compañía nacional y contratista de YPF, casi duplicó su participación en el mercado desplazando así a la empresa multinacional Amoco como principal productora de petróleo siguiendo a YPF. Se podría decir que existe algo de paradójico en que en tiempos de apertura y liberación económica a los mercados internacionales, los actores posicionados como líderes en el mercado en este subsector fueron las tradicionales empresas nacionales de petróleo (Etchemendy 2001).

Posteriormente, hacia mayo de 1990, de la mano del anteriormente mencionado decreto 1055/89, se inició la privatización de las concesiones de áreas centrales. Las mismas fueron licitadas por un Concurso Publico Internacional, en el cual los Consorcios nacionales de Astra/Repsol, Total,

Tecpetrol/Santa Fe Energía y Pérez Companc/Occidental se hicieron con un 50% del total de las áreas centrales del país -Vizcacheras, El Huemul, El Tordillo y Puesto Hernández- (Gadano y Sturzenegger 1998, p.85).

La desregulación de los precios del petróleo

Complementando el proceso anteriormente descrito se decide la desregulación de los precios de la industria petrolera -cuestión que fue llevada a cabo por decreto-, en el año 1991. Cabe destacar que sus principales motivaciones tenían que ver con la brecha existente entre los precios nacionales e internacionales del petróleo -situación potenciada por el conflicto del Golfo y el aumento global de los precios del barril-. Al momento de la desregulación de los precios del petróleo, como vimos en la sección anterior, además de YPF, había una fuerte presencia de actores domésticos constituidos en el sector petrolero nacional gracias al proceso de reconversión de los contratos, que los posicionó en este lugar central. Esta desregulación de los precios aquí descripta beneficia entonces a ese sector privado doméstico recientemente fortalecido.

Para que dicho proceso desregulatorio sea efectivizado en el año 1991, previamente se llevaron a cabo reformas fundamentales en el plano del funcionamiento macroeconómico. Es importante aclarar que al momento de la desregulación, si bien la divisa Argentina era el peso, las grandes operaciones comerciales eran transadas en Dólares Norteamericanos. A su vez, casi no existían límites a los flujos entrantes y salientes de divisas extranjeras en el país. Fue en este contexto que se puso en marcha el plan “Erman V” -1990-, el cual provocó un aumento en los precios domésticos en los combustibles y modificaciones perjudiciales a los mecanismos de liquidación de regalías para las provincias. Posteriormente el plan “Erman VI” profundizó la desregulación efectiva en el downstream -tareas de refinamiento del petróleo crudo así como también la comercialización y distribución de productos derivados del petróleo crudo- lo cual afectó directamente a la libertad de fluctuación de los precios de los combustibles (Gadano 1998). Cabe destacar que esta liberalización del downstream es significativa dado que en la Argentina este sector fue históricamente regulado de cerca por el Estado y Secretaría de Energía en cada una de sus dimensiones –exportación e importación, establecimiento de cuotas, control de instalaciones y traslados, fijación de precios, asignación de subsidios-, constituyendo una rama central y muy compleja de la política nacional. Hasta la primera privatización del sector, dichas actividades estaban casi del todo cooptadas por el accionar de la empresa estatal YPF (Salas 2008), luego, las mismas pasaron a ser parte de un juego de oferta y demanda motivado tanto por el ideal de

competitividad inter-empresarial como por el ideal de búsqueda de paridad de los valores del barril de crudo argentino frente a los precios de mercado internacionales.

La ampliación de la participación del capital internacional

Hacia octubre de 1991 se inicia una etapa que trae a escena la apertura en concreto hacia el Capital Privado Internacional. En el marco del decimotercer World Petroleum Congress en la Ciudad de Buenos Aires se anuncia el “Plan Argentina” – plan exploratorio lanzado por el decreto 2178/1991-. El mismo podría ser caracterizado como una continuación de la propuesta de apertura de capitales planteada por el “Plan Houston” estipulado durante el gobierno de Alfonsín hacia finales de los años ‘80s. Este nuevo plan lanzaba al mercado de las licitaciones internacionales la exploración del territorio hidrocarburífero argentino (Salas 2008, p.101). Las motivaciones del gobierno para justificar el nuevo proyecto exploratorio estaban fundamentadas en que si bien el anterior gobierno radical captó el interés internacional con el anteriormente mencionado “Plan Houston” en su momento, el mismo contaba con un atractivo declinante, necesitándose así un nuevo modelo exploratorio. Podría decirse que en realidad estos motivos también estaban vinculados a la necesidad de evitar la facultad del estado para compartir con aquellos inversores los beneficios y la renta de la actividad hidrocarburífera

La privatización de YPF

A. La YPF de Estensoro

Un hito central en la historia de la privatización de la industria petrolera argentina es la efectivización de la Ley 24145/1992 de “Federalización de los Hidrocarburos, Transformación empresaria y Privatización del Capital de YPF Sociedad Anónima” hacia septiembre del año 1992.

Tal como se mencionó al inicio del presente trabajo, dicha decisión se llevó a cabo en un contexto nacional donde se afrontaba un desequilibrio crónico presupuestario de la empresa estatal petrolera, a su vez se argumentaban motivos ideológicos vinculados a la ineficiencia empresarial del Estado y la concepción del petróleo más que como un bien estratégico como un “commodity” –por ende la necesidad de que sea un bien transable en el libre mercado-. También existía una necesidad casi imperiosa del Estado nacional para obtener fondos para equilibrar el presupuesto y la deuda. A su vez desde el sector privado se presionaba al estado para desarticular la idea de una YPF estatal monopólica

que afecte la competencia en el mercado nacional de hidrocarburos (Bravo 1992). La idea era YPF funcione con una lógica de capitalismo internacional autónoma de las presiones políticas.

Fue en este contexto que el 31 de diciembre de 1990 el Presidente Menem mediante el Decreto 2.778 transforma a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Sociedad del Estado en YPF S.A. Este proceso continua con la Ley 24.145 anteriormente mencionada, sancionada el 24 de septiembre de 1992 y promulgada el 13 de octubre de 1992 para privatizar el resto del capital social disponible y transfiriéndose a las provincias el dominio de los yacimientos de los hidrocarburos (Infosur 2010). Esta nueva regulación, confería a las provincias el control de los yacimientos ubicados en sus territorios y establecía la concesión a YPF de poliductos y oleoductos ubicados en dichos territorios. A su vez, la ley estipulo que las provincias recibirían regalías de las empresas productoras trabajando en sus yacimientos –en un 12%- (Salas 2008, p.104). Las provincias asumirían la administración y concesión de permisos de explotación de los campos de hidrocarburos ubicados en su territorio y en el lecho y subsuelo de las aguas territoriales en sus costas (Bastida y Noialles 2009). Mientras tanto, se estipulaba que a nivel nacional, el Poder Ejecutivo se haría responsable de la creación de políticas energéticas a nivel nacional.

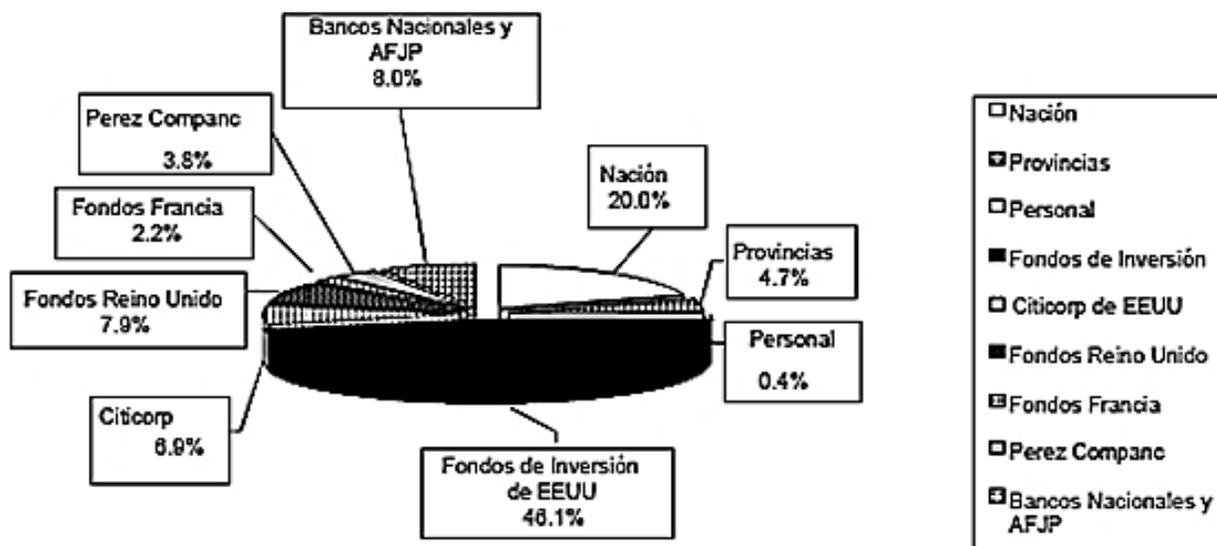
La empresa fue entonces expuesta a una Oferta Pública Inicial (OPI), tanto en los mercados internacionales como en el Argentino, vendiendo las acciones de la misma en forma atomizada, lo que derivó en la adquisición del 59% de la empresa por parte del sector privado, manteniendo el Estado Nacional el 20% de las acciones, un 10% para trabajadores y un 15% para aquellas provincias involucradas en la actividad hidrocarburífera nacional. Como consecuencia de esta OPI se obtuvo un monto de US\$ 3040 MM por el 45% de las acciones de la empresa, monto que luego fue en aumento (Gadano 1998, p.26).

Menem designó un equipo apto para la presidencia de la nueva YPF: José Estensoro a cargo de la presidencia de la empresa para esta primera etapa de la privatización de YPF embarcó a la compañía en un proceso de expansión regional e internacional que obtuvo destacados y reconocidos resultados positivos –hay quienes se refieren a esta etapa como una suerte de “saneamiento” de YPF- (Bruno Klees, 2014). Era él quien defina la nueva estructura y funcionamiento de la empresa. Nels León sucedió a Estensoro tras su muerte y se desempeñó en el cargo hasta abril de 1997, cuando la asamblea anual de accionistas selecciono a Miguel Madanes y a Roberto Monti como vicepresidente ejecutivo. Monti fue reemplazado en 1998 cuando la española Repsol designó a Cortina (La Capital 2012). Es central mencionar que durante esta primera etapa se conservó la llamada "cláusula de oro": la atribución que tiene el Estado para regular la dinámica del sector energético y su industria, así como

también el mantenimiento de las capacidades en el directorio de la empresa. El management de conducción a cargo de Estenssoro mantuvo el control de la empresa. Como accionistas principales, el Estado Nacional y las Provincias mantenían presencia en el Directorio de la empresa: el representante del Estado fue por un período extenso el ex presidente Ítalo Luder, mientras que representando a las provincias se encontraba el actual secretario de Energía, Daniel Cameron. El anteriormente descripto proceso tenía un carácter de “privatización parcial”. En 1998, tal como se evidencia en el “Gráfico 2”, el sector privado ya poseía casi el 75% de las acciones, aunque el Estado mantenía la acción de oro, lo cual implica el mantenimiento de la capacidad decisoria sobre la empresa y el sector.

GRÁFICO 2

Participación en la tenencia de acciones de YPF S.A. hacia 1998



Fuente: Kozulj 2002, p.20

2. SEGUNDA ETAPA

En una segunda etapa del proceso de privatización, hacia el año 1998, el contexto económico internacional era muy diferente y había necesidades vitales nacionales de ingresos de capitales y urgencias fiscales que derivaron en una profundización de la privatización del sector hidrocarburífero en la Argentina.

En el año 1995, los efectos derivados de la llamada Crisis financiera del Tequila en México afectaron la economía argentina provocando una caída del PBI nacional argentino y un aumento inaudito de la desocupación en el país de hasta un 18.4 %. De la misma manera, la Crisis Asiática del '97 y el "Efecto Vodka" de la crisis del default ruso del '98 y la devaluación de Brasil afectaron el crecimiento económico de la Argentina, reflejando cada vez más la dependencia nacional de los mercados internacionales (Gadano 2012).

En este panorama de inestabilidad global, los precios internacionales de las materias primas cayeron estrepitosamente, siendo los precios del petróleo los más afectados (-33%), perjudicando así entonces al mercado petrolero argentino (Gerchunoff y Llach 2003, p. 448-451).

B. La YPF de Repsol

Es en este contexto que el Estado decide vender el 14,99% de las acciones de YPF con las que el Gobierno contaba y también resigna a la anteriormente mencionada "cláusula de oro" –lo cual implica la pérdida de capacidad decisoria del Estado a manos de terceros -. Como recurso de corto plazo y para maximizar los ingresos fiscales, se desechó el modelo de venta atomizada de acciones por el cual se había llevado la anterior privatización parcial y se decidió la venta total de la empresa.

Aquí es donde la empresa petrolera española Repsol, una empresa de tamaño similar a YPF favorecida por la situación coyuntural argentina, entra en escena al hacerse con casi la totalidad de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. En 1999 Repsol adquirió el 97,81% de YPF por más de 15.000 millones de euros y la petrolera anteriormente nacional YPF cambió su nombre a Repsol-YPF S.A constituyéndose como una empresa de capital extranjero. El management de YPF cambió; las decisiones estratégicas de la empresa ahora eran tomadas en Madrid y así también la política de inversiones en Argentina quedaba condicionada a las decisiones globales de inversión del grupo Repsol.

Esta empresa, Repsol, que contaba con un tamaño similar al de YPF y casi no tenía experiencia en el sector del upstream se convierte en una de las mayores petroleras privadas del mundo, con

operaciones en más de treinta países, transformándose en la mayor compañía privada energética en Hispanoamérica en término de activos. Central es destacar que, dada la falta de idoneidad de Repsol para llevar a cabo su desempeño correctamente, los resultados productivos demostraron ser extremadamente perniciosos tanto como para lo que solía significar YPF para la Argentina como para el desarrollo futuro del país (Reuters 2012). Así fue modificada por 14 años venideros la naturaleza de lo que fue algún día la primer empresa petrolera estatal del mundo con bandera argentina (Salas 2008, p.105).

Es importante mencionar que la unión de ambas empresas estaba encuadrada en un marco tanto global como regional y nacional tendiente a la fusión de capitales. Ocurrieron contemporáneamente la adquisición de la petrolera Mobil por parte del gigante energético Exxon en 1999, mientras que anteriormente la petrolera británica British Petroleum (BP) había adquirido Amoco Oil en 1998 y en el 2000 la norteamericana Texaco fue absorbida por Chevron. A su vez, como podemos ver en las Tablas 4 y 5 en la página a continuación, en el plano nacional, mientras YPF era fusionada con Repsol, la multinacional Amoco Oil se fusionó con la nacional Bidas para conformar Pan American Energy, Chevron tomo control sobre la Petrolera Argentina San Jorge y posteriormente Astra-Repsol conformó EG3 (Salas 2008).

En palabras del Ingeniero Oscar Vicente, un destacado referente de la industria petrolera regional, los objetivos de dichas fusiones y adquisiciones estaban destinados a “la reducción de costos de operación a través del aprovechamiento de economías de escala” frente a “la imposibilidad de las empresas a influenciar el precio del petróleo, viéndose obligadas así a reducir los costos para mantener o aumentar su rentabilidad y/o disminuir el riesgo” (Salas 2008, p.109).

TABLA 4Principales Compañías Operando en Argentina para el período 1992-2001

<u>COMPANIAS INTERNACIONALES</u>	<u>COMPANIAS NACIONALES</u>
Amoco (Amoco Argentina Oil Company)	YPF
Repsol	Bridas (Grupo Bulgheroni)
Chevron	Petrolera Argentina San Jorge
Astra (C.A.P.S.A.)	Tecpetrol (Grupo Techint)
Total (Total Austral)	Pecom Energía (Pérez Companc)
Shell	
Exxon Mobil	
Pluspetrol	
Petrobras	

Fuente: elaboración propia en base a Salas (2008) y sitios web de las empresas petroleras

TABLA 5Principales Fusiones de empresas petroleras hacia finales de la década de los '90s en Argentina

<u>EMPRESAS</u>				<u>RESULTADO DE LA FUSIÓN</u>
Repsol	+	YPF	=	Repsol-YPF
Amoco (Amoco Argentina Oil Company)	+	Bridas	=	Pan American Energy

CONTINUACIÓN TABLA 5

<u>EMPRESAS</u>				<u>RESULTADO DE LA FUSIÓN</u>
Chevron	+	Petrolera San Jorge	=	Petrolera San Jorge
Astra (C.A.P.S.A)	+	Repsol	=	EG3
Shell	+	Astra	=	Vintage Oil

Fuente: elaboración propia en base a Salas (2008) y sitios web de las empresas petroleras

Las Inversiones de los años 90s

Los procesos de inversión en la Argentina hacia el momento estaban garantizados por el artículo 20 de la Constitución Nacional, proveyendo un de sistema muy abierto y receptivo. Mientras que en general los inversores extranjeros no precisaban de permisos especiales para invertir en el país, en el campo de los hidrocarburos las regulaciones eran un tanto diferentes. Las mismas deberían registrarse en la Secretaria de Energía pero no existía necesidad de asociación de aquellas empresas inversoras con petroleras nacionales. Este marco legal favorable a la inversión extranjera, favorecido por la tendencia nacional hacia aquel entonces de participación en tratados bilaterales y demás foros internacionales, como por ejemplo el CIADI, creó las condiciones necesarias para el posicionamiento del país en el concierto internacional de libre mercado.

El marco legal aquí descripto, sumado a todas las modificaciones en los marcos regulatorios que se explicaron en las secciones anteriores de este trabajo –la liberalización del mercado de hidrocarburos, la desregulación de los precios del petróleo y libre disponibilidad del crudo, la reconversión de los contratos de YPF a concesiones de libre disponibilidad, la apertura del mercado nacional a la participación del capital privado doméstico e internacional y por último la decisión de privatizar YPF - generaron un contexto altamente favorable a la inversión internacional en la Argentina en el campo petrolero. Como resultado de la liberalización del mercado y de la libre disponibilidad del crudo, el mercado ya no se vio restringido por las limitaciones de su crecimiento doméstico, lo que llevo a que la producción petrolera creciera significativamente durante los años 90. Los cambios liberalizadores a su vez, fueron compatibles con el objetivo último de las reformas, esto es, maximizar el valor presente

neto de las reservas existentes para los capitales privados. Este objetivo a su vez se realizó sobre la base de inversiones de bajo riesgo y de una renta alta (Kozulij 2002).

Inversión, Productividad y Reservas

En lo que se refiere a la apropiación de casi la totalidad accionaria de YPF por parte de Repsol, cabe aclarar que dicha operación otorgo al Estado argentino y sus provincias ganancias estimadas en 1597 millones de dólares. A su vez, el proceso de privatizaciones anteriormente descripto esta correlacionado con una serie de inversiones en el país que en un período de 10 años (1997-2007) llegaron a sumar un monto de 22.111,0 millones de dólares, monto el cual vemos explicado en la Tabla 6.

TABLA 6

	ADQUISICIONES	INVERSIONES	DESTINO
ACTIVOS PETROLEROS	3.575,0	10.900,0	Areas de produccion marginales y centrales
OTROS ACTIVOS	476,0	531,0	Refinerías, terminales, oleoductos, transp mar, y fluvial, equipos de perforacion
PRIVATIZACION YPF	3.040,0	3.589,0	Oferta pública de acciones. Compra de Repsol al Estado
TOTAL	7.091,0	15.020,0	
	22.111,0		

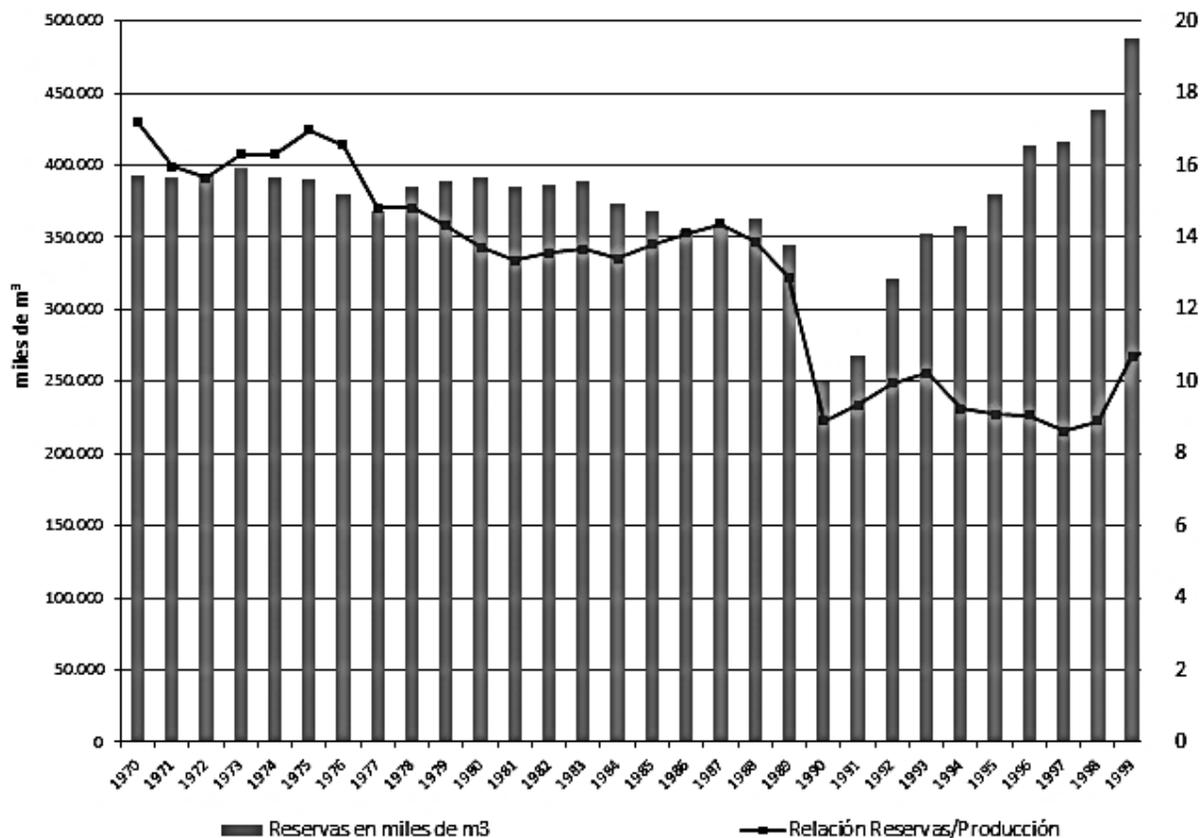
Fuente: Salas 2008, p.111

Según cifras provistas por la Secretaria de Energía evidenciadas en el Gráfico 3, luego del proceso de apertura y desregulación del mercado de hidrocarburos que se dio a lo largo de toda la década, se ven mejoras en tanto la producción como en las reservas y pozos petroleros en actividad.

Es importante destacar que los resultados de la reforma implementada en Argentina entre 1989 y 1993 en los que se refiere a los más importantes indicadores de la actividad hidrocarburífera han indicado relevantes mejoras. Se produjo un aumento significativo en la producción, la exportación y las reservas. La producción de petróleo aumento en un 63% entre 1990 y 1996, llegando a los 45.5 millones de metros cúbicos hacia el final de dicho periodo. Este destacable crecimiento de la producción petrolera se dirigió principalmente hacia los mercados internacionales, haciendo que las exportaciones salten de US\$ 838 MM hacia 1990 a US\$ 3.089. Mejoras en las tecnologías de recuperación permitieron una fuerte expansión de las reservas, del 27% entre los años 1990 a 1996, tendencias que continuaron el aumento hasta el final de la década de los '90s (Gadano y Sturzenegger 1998).

GRÁFICO 3

Reservas en Argentina y relación Reservas Producción: período 1970-1999



Fuente: Lapeña 2010, presentación, en base a datos de la Secretaría de Energía.

La política de inversiones con apertura que impulso el menemismo durante los años '90s dejó a la nueva YPF produciendo en los yacimiento existentes y abrió nuevos yacimientos para las nuevas compañías –Tabla 7-, con lo cual se fomentó el desarrollo de estas nuevas compañías. La empresa

francesa Total, por ejemplo, hacia principios del período contaba con ciertos niveles de producción en el sur del país, pero durante estos años logra expandirse mucho. En este sentido se trata de una etapa muy atractiva para empresas internacionales.

TABLA 7

Análisis del incremento de reservas entre 1994 y 2000 por áreas

Operador en el año 2000	Area	Tipo de área	Incremento de reservas 1994-2000		% acum. de incremento de reservas
			En miles de m ³	en %	
Chevron- San Jorge	huantraico	CPH	14049	12.3	12.3
YPF SA	chihuido de la salina [buta ranquil	YPF SA	13362	11.7	23.9
PECOM Energía	25 de mayo-medanito s.e.	CCR (20-10-77)	12349	10.8	34.7
PECOM Energía	puesto hernandez	CAC	9947	8.6	43.3
Chevron San Jorge	Loma negra	no figuraba en invet. áreas de 1994	8665	7.6	50.8
PLUSPETROL	ramos	CCR (3-2-80)	8289	7.2	58.1
YPF S.A.	chihuido de la sierra negra	YPF SA	7749	6.8	64.8
Pan American Energy	anticlinal grande - cerro dragon	CCR (7-1958)	7435	6.5	71.3
YPF SA	cañadon leon - meseta espinosa	CAM	5291	4.6	75.9
Cias Asoc. Petroleras	diadema	CVC	4762	4.2	80.1
YPF SA	el guadal - lomas del cuy	YPF SA	4374	3.8	83.9
PECOM Energía	pampa del castillo-la guitarra	CCR (12-10-79)	4104	3.6	87.5
Vintage Oil (Shell+Astra)	cañadon seco	CCR (31-1-78)	4054	3.5	91.0
TECPETROL	el tordillo	CAC	3987	3.5	94.5
TOTAL Austral SA	san roque	Arrea cedida por YPF a Total	3708	3.2	97.7
YPF S.A.	barrancas	YPF SA	3500	3.1	100.8
TOTAL Austral SA	el huemul-kohuel kaike	CAC	3415	3.0	103.8
YPF SA	chihuido de la salina sur (el portón)	YPF SA	3410	3.0	106.7
PECOM Energía	entre lomas	CCR (1967)	3397	3.0	109.7
	otras con incrementos (140 áreas)		60423	52.7	162.4
	principales áreas con disminución de reservas			0.0	
YPF SA	loma de la lata - sierra barrosa	YPF SA	-21193	-18.5	143.9
YPF SA	cañadon de la escondida - las heras	YPF SA	-6108	-5.3	138.6
ASTRA- SHELL	la ventana	CCR (7-1958)	-2222	-1.9	136.6
Pan American Energy	pedra clavada [cgsj-iv]	CCR (26-5-78)	-1904	-1.7	135.0
PECOM Energía	santa cruz i	CNA	-1787	-1.6	133.4
Vintage Oil (Shell+Astra)	cañadon minerales	CAM	-1751	-1.5	131.9
YPF SA	fño morado	YPF SA	-1478	-1.3	130.6
YPF SA	llancanelo	YPF SA	-1122	-1.0	129.6
	otras con disminución (68 áreas)		-12186	-10.6	119.0
	arreas en inventario de 1994 ausentes o no identificadas en el 2000		-21778	-19.0	100.0
	total de la diferencia en las reservas al 31-12 1994 y al 31-12-2000		114641	100.0	

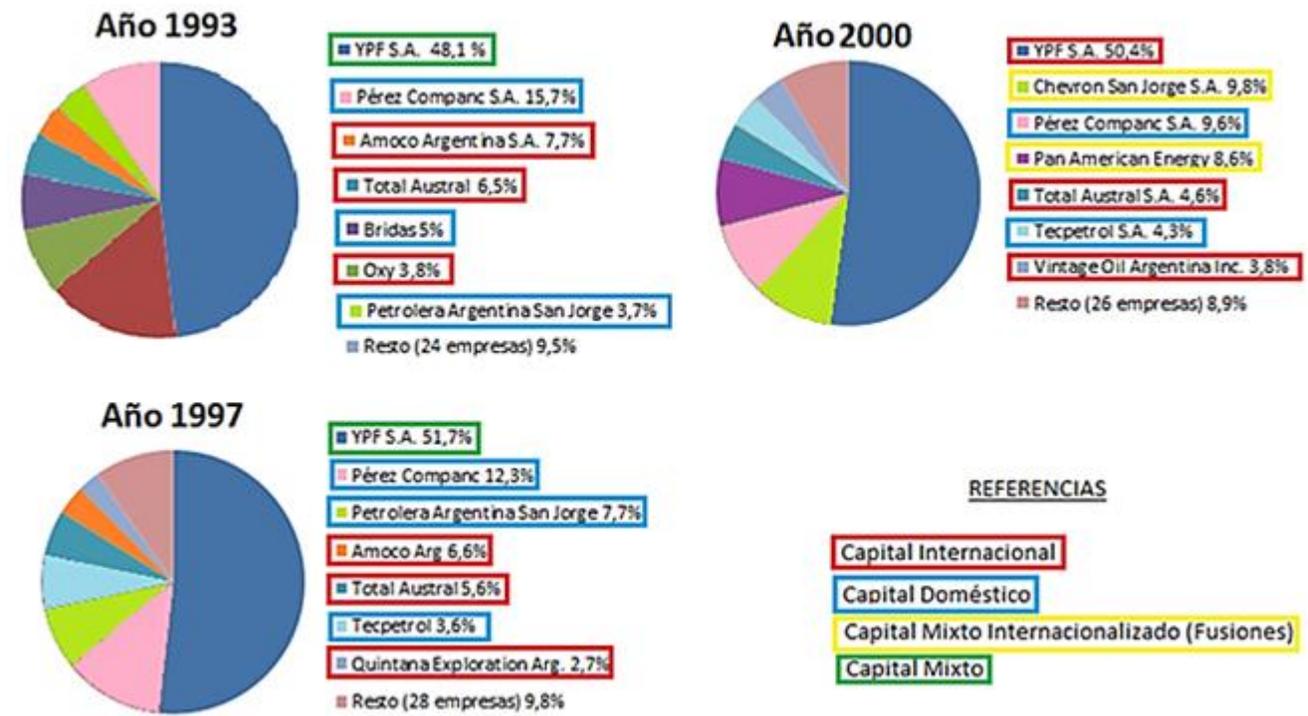
CCR contratos reconvertidos; CAC contratos de áreas centrales; CVC Viejas concesiones; CAM contratos de área marginales; CNA Contratos en Cuencas privatizadas

Fuente: Kozulj 2002, p.40

Habiendo dicho esto, es importante remarcar que lo que efectivamente hubo hacia mediados de los '90s una consolidación importante de los grupos de capital nacional que venían participando en torno a YPF como sus ex contratistas: Pérez Companc, Tecpetrol, Comercial del Plata, Bidas, Petrolera

Argentina San Jorge, etc. Todas estas empresas empezaron proveyendo servicios a YPF, como transporte, perforación de pozos y demás actividades vinculadas y hacia los '90s se convierten en un actor central de la privatización. Como se ve en las diferentes periodizaciones del Gráfico 4, para los años 1993 y avanzando hacia 1997 hay un aumento en la participación en la producción de las empresas de capital nacional y una disminución de los porcentajes de participación de aquellas internacionales. Se puede apreciar también, observando los datos provistos para el año 2000, que la inversión del capital internacional aumenta, lo cual tiene que ver con el resultado del proceso de fusiones de capital explicadas anteriormente en la Tabla 5.

GRÁFICO 4
Participación en la Producción 1993-2000



Fuente: Kozulj 2002, p.34

Con respecto a las inversiones en el downstream, se puede afirmar que las empresas en general realizaron inversiones de tipo adaptativo a las modificaciones estructurales de la demanda, caracterizada por una cantidad y calidad mayor de naftas y gas oil. Sin embargo, el crecimiento de las inversiones respecto a la capacidad instalada fue menor al crecimiento de la demanda doméstica,

aunque esta creció débilmente y los precios mejoraron distintivamente, permitiendo a las compañías hacerse de una renta extraordinaria de bajo riesgo. De los datos con los que contamos a continuación se evidencia que las inversiones en el downstream representan un crecimiento respecto al capital total inferior al crecimiento del mercado y su carácter marginal. Por ejemplo, las multinacionales Shell y Esso –Gráfico 5- siempre permanecieron en el sector del downstream, pero en el upstream prácticamente no tenían nada.

GRÁFICO 5

Participación total de cada empresa en el total de las inversiones estimadas en refinación 1991-1999



Fuente: Kozulj 2002, p.51

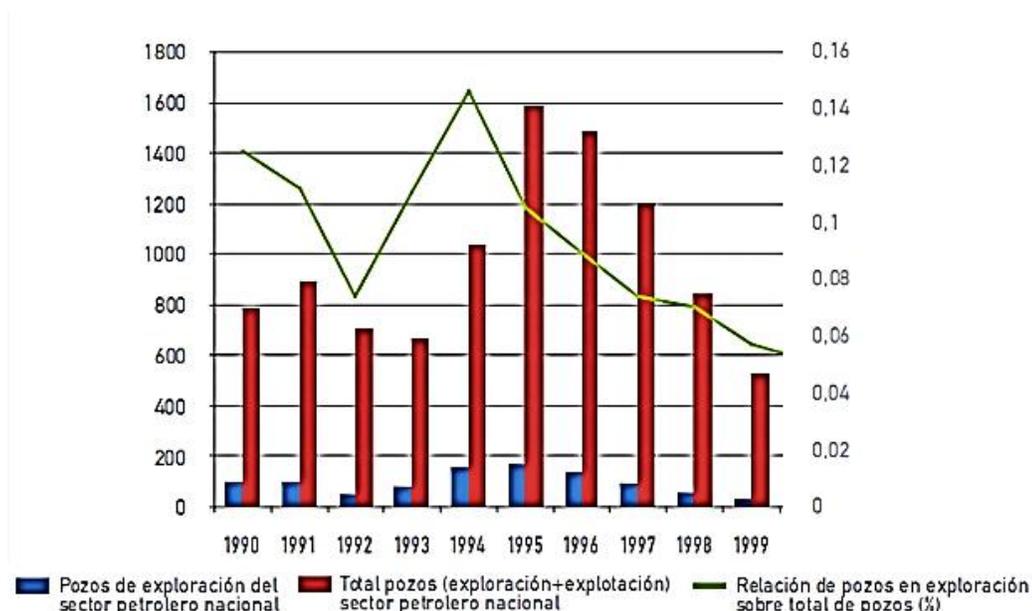
A modo de cierre, cabe recordar que lo que hacia mitad de los años ‘90s se constituía como un mercado abierto y desregulado con una mezcla de Capital Internacional, Capital Estatal y principalmente de tipo Capital Privado Doméstico, tiene sobre el final de la década un impulso hacia una internacionalización mayor. No solo porque el Estado vende YPF a la española Repsol, sino porque, como ha sido mencionado anteriormente, muchos privados domésticos venden sus compañías a empresas internacionales y se generan fusiones capital internacional-capital nacional (Gadano, 2014). Esto quiere decir que quien en un momento se consolidó como el eje del sector petrolero –el Capital Privado Doméstico- hacia finales de la década cambia su posición debido a un quiebre vinculado con la internacionalización del tipo de capital predominante en el sector –el Capital Privado Internacional-, el cual iría aumentando su participación cada vez más hacia los últimos años de los ‘90s.

En el período analizado hubo un gran atractivo para las inversiones extranjeras. Como se mencionó anteriormente, había un marco legal y financiero propicio a la seguridad sobre las condiciones de la apropiación de la renta petrolera que motivaban al capital extranjero a invertir en la Argentina. Se podría decir que fue éste factor que motivo por sobre todos otros factores –como los precios del petróleo, que no se encontraban en su mejor momento- a las empresas a invertir y aumentar

la producción. En los '90s el capital internacional vino a hacer una apuesta fuerte, se les ofreció condiciones muy interesantes de apropiación de la renta respecto a otras geologías y un escenario de seguridad que se prolongó lo suficiente como para que dichas empresas logren recuperar lo invertido. Si bien en esta década el capital empezó a operar con una lógica más de sobreexplotación y bajo riesgo más que de exploración -tal como se ve en el Gráfico 6 los niveles de exploración declinan hacia el final de la década-, dicha actividad requería igualmente de montos de inversión. (Montamat, 2014).

GRÁFICO 6

Pozos en exploración, pozos en desarrollo y participación porcentual de los pozos en exploración sobre los pozos totales. Argentina. 1990-1999.



Fuente: Sabatella y Serrani, 2012

Entonces, si bien habían condiciones atractivas y garantías para la disponibilidad de rentas que llevaron a al desarrollo de la Inversión Extranjera Directa en el país y aumentos en la producción petrolera durante el período, hay aspectos del proceso que facilitó dichas regulaciones que afectaron la sustentabilidad de este modelo y las bases para el desarrollo futuro del país. En este sentido cabe mencionar la pérdida de capacidad decisoria del Estado a manos de Repsol motivada por objetivos macroeconómicos de corto plazo. La misma implicó básicamente la resignación estatal a la capacidad de regulación sobre el sector que derivó de la venta del control de la petrolera YPF –la venta de la “cláusula o acción de oro”- a manos privadas. También los problemas provenientes de la recientemente mencionada sobreexplotación de los pozos existentes y negligencia de las tareas

propiamente exploratorias -necesarias para el desarrollo futuro del sector- denotan una lógica cortoplacista que prontamente demuestra ser perniciosa.

Sumado a esto, el modelo de privatización de sector de hidrocarburos y el funcionamiento del sector se ven profundamente afectados hacia inicios de la década del 2000 con el fin de la segunda presidencia de Carlos Menem, la asunción de Fernando de la Rúa y la llegada de una de las peores crisis financieras y políticas que el país jamás haya tenido que afrontar. Estos sucesos dieron pié a un nuevo ciclo diferente de políticas energéticas petroleras que serán analizadas en la sección a seguir.

CAPÍTULO 4: 2001-2012: LA CAIDA DE LA INVERSION Y DE LAS RESERVAS Y LA REESTATIZACION PARCIAL DE YPF

Introducción

Durante el periodo que será expuesto a continuación, la Argentina perdió el autoabastecimiento energético que presentaba hacía dos décadas, basado en la utilización de una matriz de energía diversa, que permitió a la Nación tener saldos exportables positivos en materia de hidrocarburos desde 1989 hasta 2010. Como se puede apreciar en el Gráfico 7 debajo, desde el año 1998 Argentina produce decrecientemente petróleo. Dicha declinación podría ser caracterizada como única en la historia argentina (Ex Secretaros de Energía 2014).

GRÁFICO 7

Producción de Petróleo [Mm3]: 1950-2013



Nota: el año 2013 es estimado en base al acumulado a Mayo.

Fuente: IDESA en base a Instituto Argentino de Petróleo y Gas

La presente sección será analizada en cuatro cortes: por un lado el período 2001-2008, caracterizado por la existencia de reservas suficientes de petróleo, el comienzo de los sistemas de regulación de los precios domésticos de los combustibles frente al boom internacional de los precios de los commodities y el inicio de los posteriores problemas de la balanza comercial a raíz del inicio de la importación de energía a partir del año 2004. Un segundo periodo comienza en el año 2008, con los

primeros intentos de renacionalizar YPF que llevan a la incorporación del grupo de capital doméstico Petersen más la continuación de la política de subsidios, impuestos e importación de energía y el establecimiento de un nuevo sistema de cepo cambiario. Posteriormente se considerara como último periodo el año 2012, cuando ocurre el proceso de renacionalización y expropiación de Repsol-YPF. A modo de cierre se llevara a cabo una descripción del periodo posterior a la renacionalización de YPF, del 2012 a la actualidad.

Luego de la exposición de dichos períodos se realizara un análisis integrado de cómo la serie de políticas descriptas a continuación ocurridas durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner afectaron la inversión, la producción y reservas de petróleo en el país.

LAS CUATRO ETAPAS DEL PERIODO

1. 2001-2007: crisis, subsidios y el boom de los precios de los commodities

El contexto en el cual se comienza el primer periodo analizado estaba caracterizado por la declaración de default del país, la carencia de financiamientos por el colapso del sistema financiero nacional, una desinversión generalizada por efecto de la devaluación y de la pesificación, un marco general económico de recesión, altos niveles de desocupación, pobreza e indigencia y en el plano energético la caída de las reservas, del consumo y de la producción de combustibles fósiles (Salas 2008).

Una vez superada la inestabilidad extraordinaria de la crisis de fines del año 2001, aquella crisis del sistema internacional que arrastra al país a la crisis de la convertibilidad se convierte en una situación de alza de los commodities lo cual lleva a un alza en el precio mundial de la energía y desde un punto de vista macroeconómico, en el precio de las exportaciones argentinas. Durante estos años se presencié un boom de consumo de la mano de una gran recuperación económica los cuatro primeros años con Roberto Lavagna a cargo del Ministerio de Economía. De esta manera se consiguió gran apoyo al nuevo gobierno peronista a cargo de Néstor Kirchner, quien había ganado las elecciones del año 2003 con solo el 22% de los sufragios tras la renuncia a la candidatura presidencial por parte de Carlos Menem (Bruno Klees 2014).

Resueltos los peores momentos de la crisis política y fiscal del año 2001, la Ley de Emergencia Económica –ley 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, por la cual se implementaron cambios en la legislación vigente referida a la libre disponibilidad de las divisas por

exportaciones y restricción de aplicación de aranceles para la mismas (Salas 2008)- votada por unanimidad por el Congreso de la Nación como herramienta temporal para hacer frente a las urgencias de la crisis, ya no era de necesidad vital a partir de 2004.

Si bien la Ley de Emergencia generó un alivio rápido al déficit presupuestario y al sistema económico, el plano del abastecimiento interno de productos internacionalmente transables presentaba una situación complicada. Como resultado de la abrupta devaluación implementada –el peso argentino fue devaluado en más de un 300%-, el precio del mercado doméstico de los productos transables internacionalmente se tornó mucho menos atractivo frente a los precios del mercado internacional. Para hacer frente a esto, el gobierno tomo una serie de medidas que terminaron afectaron al abastecimiento en materia de hidrocarburos. Las mismas consistían en controles al mercado cambiario, en establecimientos de derechos de exportación, en la imposición de restricciones a las exportaciones, en la disposición del control de precios internos, en el fomento de la inversión pública y los subsidios y en el forzamiento al abastecimiento interno de dichos productos (Ramos Mejía 2008).

Hacia fines del año 2002 la economía comenzaba a mostrar algunos signos de recuperación y creció luego en forma sostenida. Aún durante este período el sector energético siguió rigiéndose bajo las estipulaciones de la ley de Emergencia Económica. Como resultado de la misma y de las medidas descriptas anteriormente -la regulación de precios, el congelamiento tarifario y el establecimiento de retenciones- se afectó directamente el precio doméstico de los hidrocarburos, presentándose una brecha significativa frente al alza de los precios del petróleo en los mercados internacionales. Esto llevó al estancamiento y disminución de la Inversión Privada Internacional en el país y a la carencia de financiamiento del sistema energético. A raíz de dicho congelamiento tarifario, el Estado Nacional debió asumir los pasivos y poner en funcionamiento un sistema extensivo de subsidios a la energía, que llevó al fin y al cabo al desequilibrio de las cuentas públicas.

En el marco internacional, el precio de la energía aumenta con la burbuja del año 2004 a precios grandes, pero el gobierno nacional en el año 2003 toma el precio a 42 dólares el precio del barril de petróleo como mecanismo interno de compensaciones para garantizar su precio en el mercado doméstico. Se asiste entonces a un proceso muy lento en el cual los precios internacionales siguen creciendo hasta 90, 100 y hasta 120 dólares por barril de petróleo mientras que por otra parte los precios internos se mantenían congelados. Dicha situación lleva al comienzo de las tensiones entre los inversores españoles de Repsol, que en lugar de realizar inversiones en la argentina con precios no rentables, deciden realizar inversiones suplementarias en lugares donde la rentabilidad era apropiada a los 80/90/100 dólares por barril (Bruno Klees 2014).

A fines del año 2004 el gobierno nacional crea Energía Argentina S.A (ENARSA) -entidad que no cotiza en bolsa-, a través de la Ley 25.943, con el objetivo principal de ser el representante del Estado en el desarrollo de petróleo off-shore, del cual el país es titular de acuerdo a las leyes nacionales hidrocarburíferas vigentes. En lo que respecta a su propósito exploratorio dicha empresa no ha realizado exploraciones significativas en el mar argentino. ENARSA ha evidenciado dedicarse a objetivos diferentes al fundacionalmente propuesto, estipulados mediante el decreto 1.692/04 que autorizaba a la compañía a operar en todas las actividades de la cadena de energía (Salas 2008).

En mayo del año 2005 el Gobierno de la Nación impulsó un proyecto de ley para el otorgamiento de nuevas áreas y beneficios impositivos a la exploración de hidrocarburos que hacia octubre de 2006 se sancionó como la ley 26.154 de Incentivos a la Exploración. La misma tenía el propósito de revertir a mediano y largo plazo la caída de las reservas de gas y petróleo en el país. En dicho contexto se promovió que las empresas beneficiarias de dichos incentivos se asocien con ENARSA en tareas de exploración de tipo off-shore en la plataforma continental Argentina, el área menos explorada en el país en materia de hidrocarburos (Salas 2008).

A su vez, en el año 2006 se da la irrupción de las provincias en la política energética hidrocarburífera federal a través de una reorganización y control local de la actividad de producción petrolera. Dicho proceso se dio en el marco legal del artículo 124 de la Constitución Nacional –que reconoce el dominio originario de las provincias sobre los recursos que yacen en su territorio-, de la Ley de Hidrocarburos 17.319 del año 1967 y del decreto 546 del año 2003 que reglamenta el Artículo 124 y habilitó a las provincias a hacer dominio de sus recursos hidrocarburíferos. Como cierre de este proceso de transferencia federal a fines del mismo año se sancionó la “Ley Corta” de Hidrocarburos – Ley 26197-, que otorga a las provincias el control originario la administración, la capacidad de otorgamiento de permisos y concesiones de exploración, explotación y transporte dentro de sus territorios (Salas 2008). En lo que respecta a los procesos de licitaciones de nuevas áreas provinciales, así como también de las renegociaciones de contratos vigentes antes de su vencimiento los procedimientos pueden continuar siendo caracterizados como discrecionales (Ex Secretarios de Energía 2014).

2. 2008-2011: la inclusión del Grupo Petersen

Es central en este contexto considerar los cambios en la composición accionaria de YPF. A fines de 2007, el gobierno propulsó una suerte de “argentinización” de la empresa con el ingreso del grupo de capital nacional Eskenazi. En febrero del año 2008, fue llevado a cabo el acuerdo accionario entre la petrolera española Repsol y el grupo español-australiano Petersen –formado por empresarios argentinos, los Ezkenazi, cercanos al gobierno nacional-. Se concretó en la ciudad de Madrid una operación por la cual el grupo Petersen compra sin aportar dinero el 14,9 por ciento de las acciones de YPF al accionista mayoritario, quien era hacia aquel entonces Repsol. Esta inusual operación fue financiada totalmente por Repsol y varios bancos, a través de una muy generosa distribución de utilidades acumuladas anteriormente al ingreso del nuevo accionista. A través de este proceso entonces el grupo de capital nacional adquirió el 15% de las acciones y una opción por un 10% más que fue implementada en el año 2011 y también se posicionó a Sebastián Eskenazi, hijo del patriarca de la Familia Ezquenazi, Enrique Ezquenazi, como nuevo CEO de la empresa Repsol-YPF. La compañía era entonces la única empresa petrolera donde el estado nacional era accionario y poseía un miembro permanente en su Directorio; quien seguía el mandato que dictado por las autoridades gubernamentales quien, como se verá a continuación, votó siempre a favor de una distribución excesiva de utilidades en efectivo de los balances del el 2007 hasta el año 2012, avalando así el debilitamiento del esfuerzo inversor de YPF. (Ex Secretarios de Energía 2014).

Los inicios de la relación entre la familia Ezquenazi y Néstor Kirchner qué llevó al Grupo Petersen a posicionarse en ese lugar central en la industria petrolera datan de fines de los años ‘90s, cuando la familia Esquenazi adquiere casi la totalidad de las acciones del Banco de Santa Cruz, provincia de la cual era Gobernador Nestor Kirchner en aquel entonces. Allí comienza una relación con el aquel entonces Gobernador que se extiende a lo largo de la década siguiente durante su presidencia. Es durante este período que el Grupo Petersen y la Familia Ezkenazi logran su mayor desarrollo económico. A mediados de la década, cuando el aquel entonces Presidente Kirchner se embarca en la búsqueda de un socio de capital nacional con la anteriormente mencionada idea de “argentinizar YPF” es que el nombre del Grupo Petersen surge como la mejor opción para llevar adelante aquella tarea. Tal proyecto surge de las creencias que el managment español de Repsol estaba focalizando sus esfuerzos de inverison en otras geografías fuera de la Argentina y no era capaz de responder a las necesidades del país. Así, conociendo las habilidades de los Ezquenazi para llevar a cabo negocios exitosos evidenciada

tanto en el manejo del Banco del Santa Cruz como de otros proyectos empresariales, el Presidente se avocó a reclutar al Grupo Petersen para la conclusión de estos nuevos objetivos.

Luego de seis meses de negociaciones, en las cuales el Grupo Petersen debió ser persuadido de asumir los riesgos de embarcarse en el sector petrolero, se llegó a un acuerdo. Los Ezquenazi pagarían la compra de las acciones de YPF a través de dos créditos, uno bancario y otro proveniente de Repsol, su propia vendedora –quién se vio motivada a realizar tal acción con el objetivo de utilizar los ingresos provenientes de esa venta para poder invertir en geografías más rentables que la argentina-. Para hacer frente al pago de la deuda generada por estos préstamos, se les permitió al Grupo Petersen distribuir una enorme cantidad de sus utilidades provenientes de la misma YPF –el 90%, cifras insólitas en el sector petrolero para el cual el promedio ronda el 30% de redistribución-. Esto último constituía uno de los pilares fundamentales del acuerdo. Como se ha mencionado anteriormente, en el marco de esta compra Grupo Petersen se constituye en España –con Petersen Energía-, filial que fue creada justamente para evitar los riesgos políticos y financieros argentinos en el complejo entramado que sostenía este nuevo arreglo. Habiendo dicho esto, se podría caracterizar como curioso el hecho que el proceso de “re-nacionalización” de Repsol-YPF se haya llevado a cabo por una sociedad constituida en el extranjero (Fernández Blanco y Rafele 2013).

Resumido en pocas palabras, existían cuatro bases en este acuerdo para el beneficio de todas las partes: primero, que se permita la anteriormente mencionada distribución de dividendos al exterior para que tanto Repsol como los Ezquenazi obtengan los dólares que necesitaban, segundo, un proceso de endeudamiento para que la compañía sea capaz de al mismo tiempo invertir en producción y permitir la repartición de las utilidades anteriormente mencionadas –endeudamiento el cual según los sectores del gobierno que motivaron la posterior expropiación de la empresa estuvo más dirigido por sobre todo al segundo objetivo (Informe Mosconi 2012)-, tercero, la garantía fundamental de poder girar las divisas al exterior en el contexto del recientemente implementado cepo cambiario y por último pero no menos importante, el aumento de los precios del combustible para permitir un fortalecimiento de las utilidades provenientes de este negocio . Es importante recordar que los precios domésticos de los combustibles luego de la devaluación se encontraban muy por debajo de los precios internacionales y sumado a esto se encontraban presiones políticas de ciertos sectores internos al gobierno que pujaban por congelamiento de los precios bajos de los combustibles. Aun así, durante el “período Ezquenazi” - 2008-2011-, el precio de los combustibles más utilizados aumentó en un 154% (Fernández Blanco y Rafele 2013).

Los problemas más agudos para los Ezquenazi comenzaron luego de la muerte del expresidente Kirchner, quien había sido el garante del complejo entramado que favorecía los negocios de la familia Esquenazi. Estos problemas estaban enraizados en que si bien los balances tanto de Repsol como del Grupo Petersen mostraban números positivos, la productividad y reservas de la empresa decayeron estrepitosamente durante el “período Ezquenazi” –la producción cayó en un 51% -. Esto tenía que ver, según los artífices de los argumentos detrás de la estatización de YPF, con que se optó por endeudar la compañía para realizar inversiones mientras que los dividendos disponibles se destinaban al exterior (Informe Mosconi 2012). Es importante no perder de vista que si bien la falta de exploración y producción y el anteriormente mencionado esquema de distribución de utilidades eran efectivamente perniciosos para el desarrollo del país, todo ese esquema había sido diseñado y avalado por el mismo Nestor Kirchner y su Gobierno en un inicio y ahora se transformaba en la base fundamental de las críticas que el Gobierno de Cristina Kirchner realizaba contra el Grupo Petersen y Repsol (Fernández Blanco y Rafele 2013).

Los argumentos que planteaban que los niveles -extraordinarios- de importación de combustibles y el giro de utilidades al exterior de la empresa Repsol-YPF atentaban contra la estructura y objetivos del recientemente implementado cepo cambiario –el pago de la deuda externa-, comenzaron a tomar más y más fuerza dentro de los sectores del Gobierno Nacional durante el año 2011, fomentando las intenciones de estatización de la empresa. Así, las rispideces y diferencias vinculadas a la prohibición del giro de utilidades al exterior comenzaron a minar cada vez más el entramado que sostenía los negocios de los Esquenazi e YPF con el Gobierno.

Frente al pico de los problemas de la crisis energética y la falta de divisas la Presidente Cristina Fernández de Kirchner exigió a finales de 2011 el fin de lo que era para los Ezkenazi la base del acuerdo alcanzado con Néstor Kirchner: el fin de la distribución de dividendos al exterior y su utilización en inversión y en exploración. A partir de este momento y durante los primeros tres meses del año 2012 se desarrolló una serie de contestaciones entre el Gobierno y el Grupo Petersen que inició con denuncias por parte del Gobierno sobre una supuesta cartelización de las cinco principales petroleras del país, entre las cuales estaba incluida YPF. Esta relación de tensión y contestaciones llegó a su punto culmine el 16 de Abril de 2012, cuando el Gobierno Nacional envía al Congreso el proyecto de ley para la expropiación de YPF a Repsol (Fernández Blanco y Rafele 2013).

3. 2012: La expropiación y renacionalización de Repsol-YPF

A fines de 2011 y principios de 2012 la Argentina entra otra vez, en gran parte por culpa del congelamiento de los precios de la energía, en una crisis de la balanza de pagos. En este contexto, como se ha mencionado en la sección anterior, el Gobierno decide implementar un cepo cambiario, que impedía a las multinacionales transferir utilidades, entre otras cosas. Habiendo ocurrido esto, el entramado financiero con el Grupo Petersen tiembla (Bruno Klees, 2014). En este contexto el gobierno nacional entra en desacuerdo con dicho grupo accionista y se fomenta en parte la decisión contingente de lo que sería la posterior expropiación del capital accionario mayoritario de Repsol en YPF. Dicha expropiación fue llevada a cabo en abril del año 2012, a través de una propuesta impulsada por el gobierno nacional con rápida aprobación parlamentaria que lleva a la toma de posesión, por causa de utilidad pública, del 51% del capital accionario de la empresa YPF SA - Ley 26741-. Los interventores de la expropiación de YPF el Arq. Julio De Vido y el Sub-Interventor, el Dr. Axel Kicillof elaboraron un informe denominado “Informe Mosconi” en el cual se detalla los motivos que llevaron al gobierno nacional a tomar dicha decisión. A grandes rasgos, lo que el informe acusa es el accionar de Repsol priorizando el retorno de caja, devaluando el portafolio de activos de la empresa YPF para lograr un mejor posicionamiento a nivel mundial. Se acusa a la empresa de no seguir las buenas prácticas de la industria y de no acompañar al crecimiento de la economía que el país venía evidenciando. El informe afirma que la venta de los activos externos de carácter estratégico de la empresa y el continuado proceso de desinversión llevado a cabo por Repsol derivaron en una progresiva pérdida de mercados, culpando también a la empresa de la caída de la producción y de las reservas y del autoabastecimiento energético del país –proceso popularmente conocido como el “vaciamiento” de YPF a cargo de Repsol-. Se justifica entonces la expropiación de la empresa como de interés público nacional de la explotación, la industrialización, transporte, y comercialización de hidrocarburos, así como la recuperación del control de la principal empresa petrolera del país y el inicio de la recuperación del autoabastecimiento energético y la colocación de YPF entre las compañías líderes a nivel mundial (Informe Mosconi 2012).

A su vez, es aquí donde entra un juego un factor que será decisivo para el futuro energético del país, la aparición del mega yacimiento de hidrocarburos no renovables “Vaca Muerta”. En el informe en cuestión se acusa a Repsol de tener una estrategia internacional que se reflejó en YPF como un proceso de sistemática desinversión en Argentina con el objetivo explícito de “bajar su exposición al riesgo en este país”. Sin embargo, según explican los interventores, por la existencia ciclo favorable de

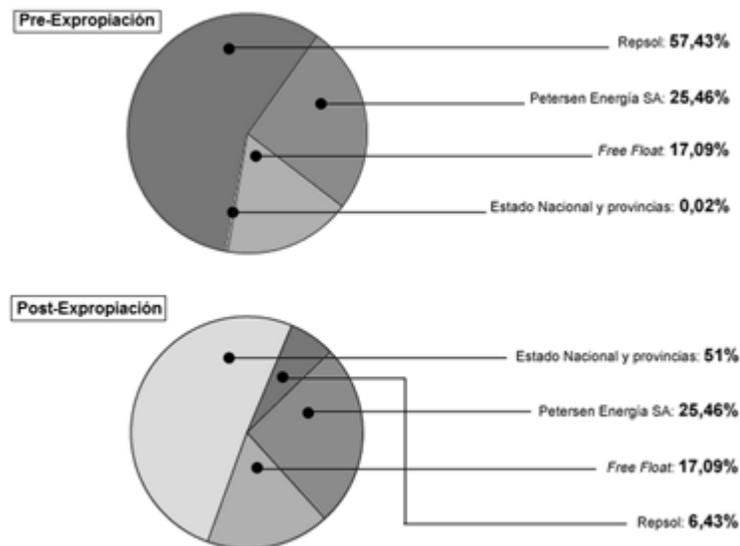
los precios internacionales y el descubrimiento de nuevas tecnologías, Repsol habría comenzado a ver como rentables los llamados “recursos no convencionales” que existen en el anteriormente mencionado megayacimiento.

El gobierno nacional vuelve a acusar a Repsol, afirmando que en vez de intentar mejorar su producción, los españoles comenzaron a “delinear” el yacimiento de Vaca Muerta, con el objetivo de cuantificar el potencial del megayacimiento para luego deshacerse de él a través de procesos de venta o sub-concesión. Siguiendo esta línea de pensamiento se argumenta que Repsol profundizó la desinversión en materia de recursos convencionales, que llevo ulteriormente a la caída de las reservas y de la producción, ya que los recursos financieros que se invertían en el país fueron destinados en su mayor parte a la evaluación de los recursos no convencionales que pretendían, en teoría, de acuerdo a la serie de reuniones mantenidas por Repsol para la promoción y venta de Vaca Muerta, vender a terceros (Informe Mosconi 2012).

4. 2012-presente: la Post-Nacionalización y el acuerdo YPF-Chevron

Dicha expropiación genera una serie de tensiones internacionales que derivaron en una controversia jurídica. Por su parte España declaró que "la expropiación de YPF se ha producido sin justificación alguna y rompe el buen entendimiento que siempre ha presidido las relaciones entre Argentina y España", del Gobierno español” y que se trató de un gesto de “gran hostilidad” (20 Minutos 2012). El día 3 de diciembre de 2012 Repsol denuncia a la Argentina ante el CIADI para tratar de obtener un "precio justo" por las acciones expropiadas – unos US\$10.500 millones-. La Argentina se negaba a pagar dicho precio. Dicha controversia se extendió por casi un año y generó una imagen negativa de la Argentina en los mercados financieros internacionales.

Mencionado todo esto, cabe destacar que la nueva YPF estatizada fue retirada de los alcances de la auditoría de la AGN, la Auditoría General de la Nación, que constituye el organismo constitucional para la realización de la auditoría externa de las empresas las cuales cuenten con una mayoría accionaria estatal. El nuevo formato de la YPF estatal es un formato que admite una apertura a una situación internacional, con acciones en la bolsa de Nueva York. El gobierno nacional solamente ha comprado del 51% de las acciones y el resto de la composición se distribuye como señala el cuadro a continuación.

GRÁFICO 8Conformación accionaria de YPF Pre y Post Expropiación

Fuente: La Nación, 2012 en base a datos de YPF, Repsol y Ministerio de Economía

El nuevo presidente y CEO de la YPF estatal, Miguel Galuccio, una persona de mercado y con alta experiencia, dió a conocer el día 30 de agosto del año 2012 el «Plan de los 100 días», un documento el cual presenta los datos de la evolución esperada de la producción y las inversiones para el periodo 2013-2017, con los fines de reactivar la producción de la petrolera y la búsqueda de inversores para el desarrollarlo de yacimientos no convencionales (La Nación 2012).

En relación con este último objetivo, el 16 de julio de 2013 en la nueva petrolera estatal YPF firmó un acuerdo con la petrolera estadounidense Chevron un acuerdo definitivo para la explotación no convencional de Vaca Muerta, la formación geológica anteriormente mencionada que, en palabras del CEO de YPF “es estratégica para la compañía y para la Argentina. Estamos poniendo en producción un recurso que puede cambiar el futuro energético de nuestro país (Comunicado de Prensa YPF, 2012). La petrolera YPF informó que los recursos petroleros descubiertos en la formación Vaca Muerta, perteneciente al yacimiento Loma La Lata (Neuquén), ascienden a 150 millones de barriles, lo cual representaría cerca del 8 por ciento de las reservas de crudo totales del país. El hallazgo del mismo es descrito por algunos como “la noticia más importante de los últimos años en materia de descubrimientos”. La presidenta de la Nación, Cristina Fernández, comentó a su vez que “este hallazgo apuntala el crecimiento y permite que el proceso de inversión tenga sustento

Es importante mencionar que el gobierno de Neuquén, donde se encuentra el megayacimiento no convencional, afirma que la concesión actual permite al Gobierno Nacional establecer acuerdos para la

explotación de Vaca Muerta y por lo tanto no existe la necesidad de re concesionar el área, dado que YPF es una empresa del Estado. Cabe recordar en este punto que de acuerdo a la Constitución Nacional y a la Ley 26.197 sobre Hidrocarburos se estipula que “los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos situados en el territorio de la República Argentina y en su plataforma continental pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado nacional o de los Estados provinciales, según el ámbito territorial en el que se encuentren” (Infoleg, Ley 26.197), lo cual otorga un poder decisorio central a las provincias sobre la actividad energética en su territorio. Hay que destacar que respecto a este último tema se han presentado un recurso de inconstitucionalidad contra los decretos que avalan el acuerdo firmado entre la provincia e YPF que afirman que los decretos alteran ilegítimamente el plazo de duración de las concesiones de explotación, violando las disposiciones de la Ley Provincial de Hidrocarburos que establece, en principio, un plazo de 25 años de duración con una posibilidad de extensión máxima de 10 años (Clarín 2013). Por su parte, el Gobernador de la provincia de Neuquén, Jorge Spag afirma que: “esto nos permitirá seguir construyendo paz social y que podamos, en la diversificación de la economía y con la riqueza del subsuelo, generar una democracia inclusiva, que es el objetivo de los movimientos populares y nacionales de los que estamos al frente de la República y de la provincia” (Página 12 2011).

Debido a las restricciones cambiarias existentes en el país que han sido explicadas en el presente trabajo previamente, el Gobierno nacional (quien posee la mayoría accionaria de YPF) debió firmar un decreto para permitir a Chevron exportar parte de la producción sin la aplicación de retenciones y otorgando garantías para la libre disponibilidad de los fondos en dólares que esas operaciones generen. Es interesante mencionar que este nuevo marco de promoción fue avalado por las empresas YPF, Chevron, Exxon, Pan American Energy, Gas Medianito y Compañía General de Combustibles (CGC), junto con la Cámara de Empresas Productoras de Hidrocarburos (CEPH) (La Nación 2013).

Con respecto a este último punto cabe mencionar que el arreglo con Chevron generó una gran polémica a nivel nacional dado que dicho acuerdo no ha sido dado a conocer públicamente y fue denegada su entrega a la Justicia. El CEO de YPF aseguró que no existen cláusulas secretas por las cuales no pueda darse a conocer el acuerdo pero que las razones de su no-exposición pública del contenido del mismo tiene que ver con condiciones de confidencialidad y privacidad destinadas a proteger las inversiones de las empresas y su cotización en bolsa” (Clarín 2013). Recientemente la Cámara Federal ordenó investigar a la presidenta de la Nación, Cristina Kirchner, por el decreto que avaló el acuerdo entre las empresas YPF y Chevron, esto es, la creación del Régimen de Promoción de Inversión para la Explotación de Hidrocarburos denunciando que esa norma se sancionó “con la clara

intención de beneficiar” a Chevron en la explotación del yacimiento Vaca Muerta (Clarín 2014). De todos modos la denuncia fue desestimada dado que en la causa no hay “irregularidad o inobservancia legal”.

A modo de cierre de la descripción de este período cabe destacar que con respecto a la controversia internacional con Repsol el 25 de Febrero del presente año, tras casi dos años de negociaciones, la compañía española aceptó un acuerdo definitivo con el gobierno argentino para fijar la compensación por la expropiación del 51% de sus acciones en YPF. El pago de esta compensación es un monto de US\$ 5000 millones, el mismo será cancelado con un paquete de títulos públicos, sin pagos en efectivo. Dicho acuerdo fue aprobado por el Congreso Nacional a través de la Ley 26.932 (Infoleg). Declaraciones provenientes del sector petrolero afirman que esta ley “abre una puerta ya que generará mayor confianza para que inversores, nacionales y de todo el mundo, sean atraídos por los recursos de gas y petróleo no convencionales que posee nuestro país” (Télam 2014).

LA CAÍDA DE LA INVERSIÓN, DE LA PRODUCCIÓN Y LAS RESERVAS

A. La caída de la Inversión

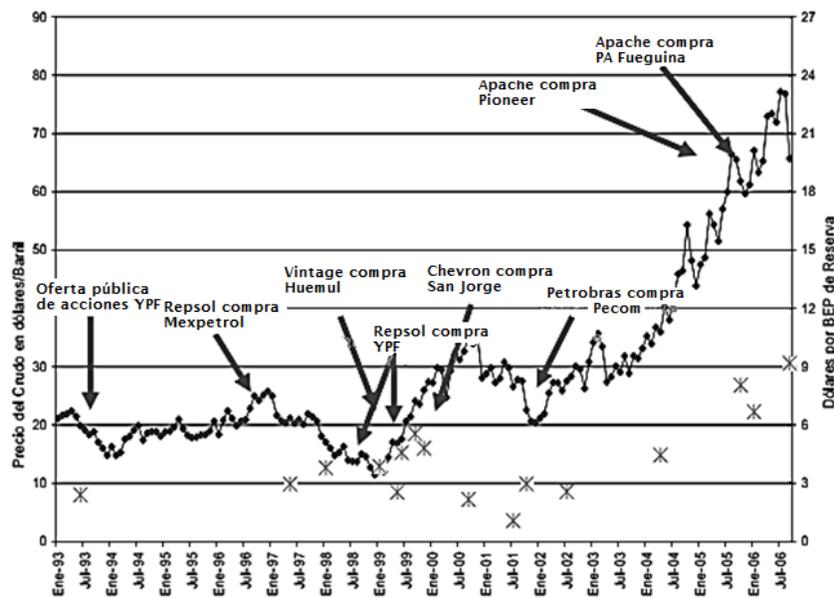
Se podría decir que, tomando en consideración el nuevo marco vigente descripto anteriormente, el Kirchnerismo revirtió el enfoque aperturista y desregulador del menemismo en la industria de los hidrocarburos. El marco que había caracterizado el contexto de las oleadas inversionistas de los años 90, -la liberalización del mercado de hidrocarburos, la desregulación de los precios del petróleo y libre disponibilidad del crudo, la reconversión de los contratos de YPF a concesiones de libre disponibilidad, la apertura del mercado nacional a la participación del capital privado y la privatización de YPF- se revierte casi totalmente.

Para el período 2001-2012 prácticamente no hubieron inversiones destacables. La Argentina salió del mapa de las inversiones tras la crisis de la convertibilidad en el año 2001 dado que las reglas de juego en el país eran muy complicadas para los procesos de inversión (Bruno Klees 2014). Las políticas post-crisis resultaron ser refractarias al capital internacional. La Argentina además contaba hacia el momento con demandas en el CIADI por violación de contratos en el sector energético. En este contexto algunas empresas se van y otras se quedan, pero con un perfil inversor mucho más conservador, prudente y defensivo. Es así que comienza a aparecer un ciclo donde reaparecen las empresas nacionales (Gadano 2014).

Lo que sí hubo fueron algunos cambios de portafolio entre este capital doméstico: Petrobras realizó operaciones de mercado con una de las principales operadoras petroleras privadas domésticas de Argentina. En julio del año 2002 la petrolera estatal de Brasil adquirió el capital accionario de Pérez Companc, lo cual implicaba el 58% de Pecom Energía, a un precio de 3.381 millones de dólares y el 47% de la Petrolera Pérez Companc por 56,7 millones de dólares. Además la empresa brasilera compró la compañía Petrolera Santa Fe a un precio de 90 millones de dólares a la norteamericana Devon Energy (Salas 2008). Por otra parte, Bulgheroni y el Grupo Bridas hicieron negocios con inversores chinos y la empresa Total también. Desde el año 2002 se han realizado cuatro operaciones de gran magnitud: Petrobras-Pecom, OXY-Vintage (2005), Apache-Pioneer (2006) y Apache-PanAmericanFueguina (2006), que en total suman un monto mayor a los US\$ 3 700 millones. Solo la primera operación se dio a cabo entre un residente y un no residente, y por lo tanto fue registrada en el balance de pagos, las tres restantes se realizaron entre no residentes (Brezhinsky et al. 2007). Es interesante resaltar que estos procesos de transferencia de portafolios se han realizado con una alta valorización en dólares por reservas comprobadas –Gráfico 9–, lo que indicaba que las empresas compradoras tenían buenas expectativas respecto de la evolución futura de la actividad (Brezhinsky et al. 2007).

GRÁFICO 9

Compra y venta de reservas y el precio del crudo 1993-2006



Fuente: Brezhinsky et al. 2007, elaboración en base a datos de DNCI INDEC

Más allá de estos procesos mencionados encima, el marco nacional desalentó las inversiones significativas dado que con un precio interno del barril a 42 dólares en un contexto de auge mundial de

los precios del petróleo, sumado al establecimiento de retenciones y cepos cambiarios a la transferencia de utilidades fuera del país no se generó un escenario lo suficientemente rentable (Bruno Klees 2014). Dichas medidas afectaron directamente la apropiación de la renta por parte del capital petrolero internacional, esto es la diferencia entre el precio internacional del recurso natural –en este caso el petróleo- y los costos de producción de los hidrocarburos tanto en el sector del upstream como del downstream (Campodónico 2008). Existen diferentes tipos de renta: la “Renta del Estado” compuesta por la “Renta Fiscal” tanto tributaria (impuestos) como no tributaria (regalías)- o aquella provista por de la “Renta de empresa petrolera estatal” (utilidades). Por otro lado existe la “Renta Privada”, la misma puede de los “Consumidores” – renta que ocurre cuando el precio interno del producto es menor al internacional- o la “Renta de las empresas privadas” generada a través de las utilidades (Campodónico 2008).

Si bien para el período si se toma la renta bruta las empresas es mayor dada el alza en los precios internacionales del petróleo, si se observa la apropiación y distribución de dichas rentas, cada vez más la apropiación pasa a lo que se puede denominar “government take/renta del estado” o “consumer take/renta de los consumidores” y se reduce el “corporate take/ renta de las empresas privadas”, o sea, las ganancias del capital que motiva los procesos de inversión (Montamat, 2014).

En la Argentina en lo que respecta a la distribución de la renta, se puede decir que la misma tiene tres destinatarios: el Estado, los consumidores y las empresas privadas. La renta que corresponde al estado proviene de las regalías, el impuesto a las ganancias que pagan las empresas y el impuesto a las exportaciones que rige desde el 2002. Con respecto a la renta de los consumidores se puede afirmar que comenzó en el año 2002 cuando el gobierno instauró el impuesto a las exportaciones y la fijación de precios internos para el barril de petróleo menores a los internacionales. En este contexto la renta de las empresas privadas era la resultante luego del proceso de deducción de impuestos y retenciones.

En Argentina para el periodo analizado no existen empresas estatales que hayan participado en la producción de petróleo. El precio de venta de los combustibles en el mercado interno es inferior al precio internacional. El total de la renta que acapara el estado a través de regalía e impuestos a la renta es del 47%, a esto debe agregarse la renta provista por el impuesto a las exportaciones que genera ingresos a las arcas del estado en porcentajes similares al anterior.

En las tablas presentadas a continuación vemos cómo efectivamente fue la distribución de dichas rentas durante el período y observamos el aumento en las rentas destinadas al consumidor y al Estado a partir del año 2002 y la disminución de la renta destinada a las empresas privadas para el mismo período (Campodónico 2008)

TABLA 9**Distribución de la renta petrolera 1999-2006 (en US\$ millones)**

Años	Estado	Consumidor	Empresas Privadas	Total
1999	984	0	1546	2530
2000	1903	0	3582	5485
2001	1833	0	2470	4304
2002	1910	751	2116	4777
2003	2281	819	2067	5168
2004	2689	2130	1371	6190
2005	3720	2967	967	7653
2006	4166	3408	1360	8934

TABLA 10**Distribución de la renta petrolera 1999-2006 (en porcentajes)**

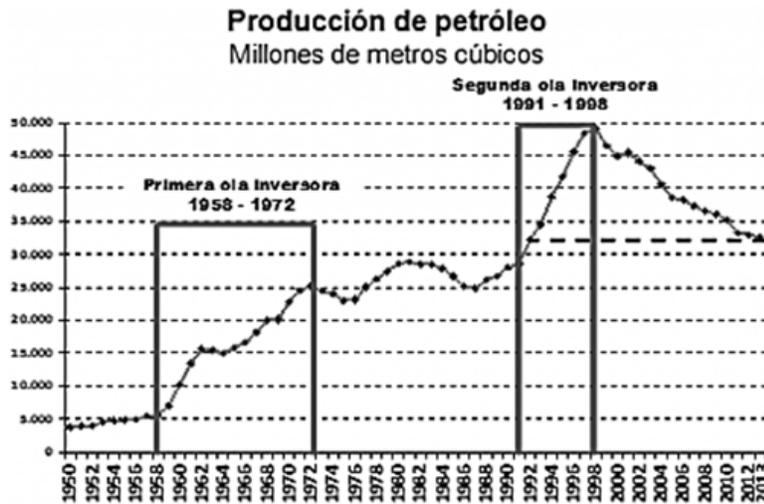
Años	Estado	Consumidor	Empresas Privadas	Total
1999	39	0	61	100
2000	35	0	65	100
2001	43	0	57	100
2002	40	16	44	100
2003	44	16	40	100
2004	43	34	22	100
2005	49	39	13	100
2006	47	38	15	100

Fuente: Campodónico 2008 en base a datos de la Secretaría de Energía, UNCTAD, Informe sobre Comercio y Desarrollo 2005, p. 35- 36

B. La caída de la Producción y las Reservas

Pasando al plano de la caída de las reservas, la Tabla 11 presentada en la siguiente página muestra que la producción de petróleo para el período anteriormente descrito ha caído significativamente. Como se mostró en el Gráfico 7, expuesto al inicio del Capítulo, la producción de petróleo en la Argentina durante este período cayó a los niveles de hacía 20 años.

GRÁFICO 7



También es importante destacar que han disminuido las reservas comprobadas de dicho hidrocarburo y se perdió el anteriormente alcanzado autoabastecimiento energético del país. Esta caída de todos los indicadores petroleros se da en un contexto de fuerte crecimiento de los precios domésticos e internacionales del petróleo. En 2003 el promedio del precio internacional del crudo se ubicaba aproximadamente en los 30 US\$/b; y hacia el año en 2010 dicho valor era de 80 US\$/b (Ex Secretarios de Energía 2014).

TABLA 11

Variación de a producción y las reservas de petróleo 2002-2012

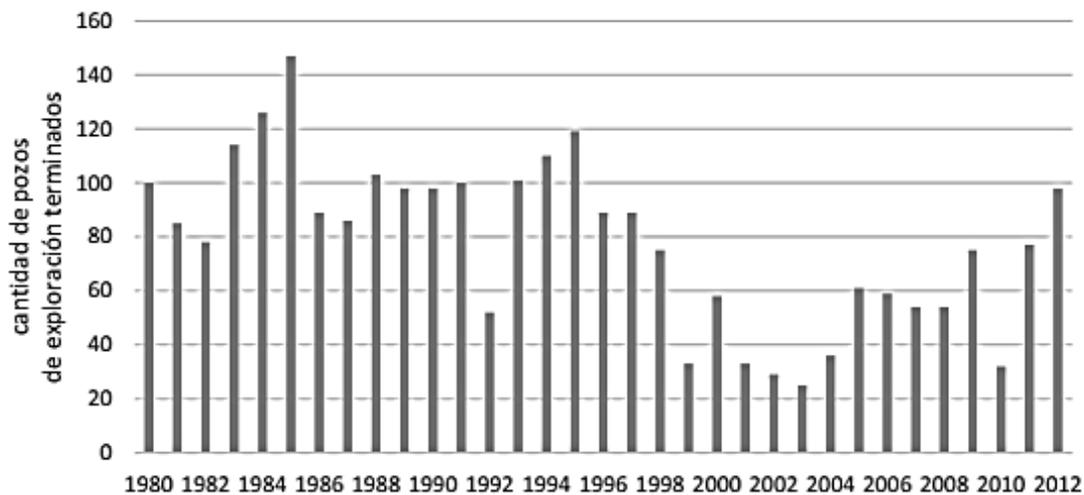
	<u>2002</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>Variación 2002-2012</u> (%)	<u>Variación 2010-2012</u> (%)
<u>Reservas Comprobadas de Petróleo (Mm3)</u>	448.425	393.996	374.289	-17%	-5,0%
<u>Producción de Petróleo (Mm3)</u>	43.953	33.237	33.139	-25%	-0,3%
<u>Horizonte de Reservas (años)</u>	10,2	11,9	11,3	11%	-4,7%

Fuente: IAE en base a datos de la Secretaría de Energía

Los Gráficos 10 y 11 en la página siguiente muestran que la caída de la producción presenta una correlación con la baja de la actividad exploratoria que se ha producido en la última. Considerando estos números se puede afirmar que nunca en la Argentina se ha explorado tan poco como durante la década pasada.

GRÁFICO 10

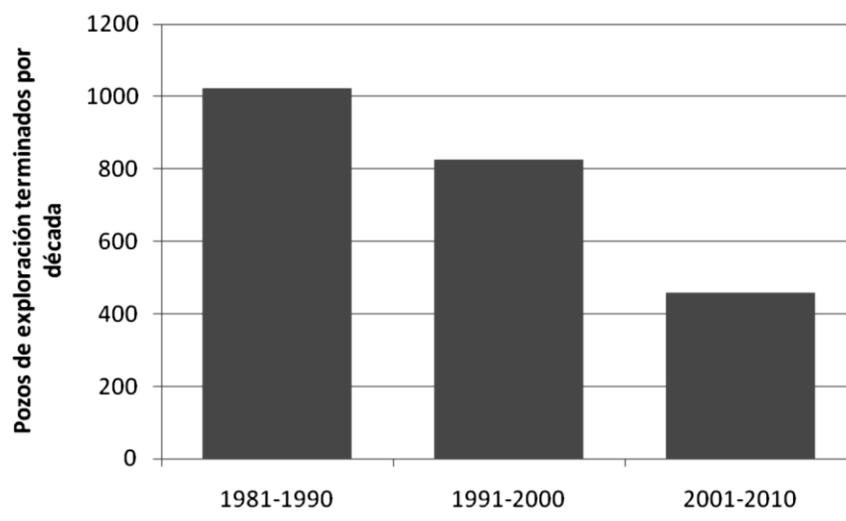
Evolución de la cantidad de pozos de exploración terminados – 1981-2012



Fuente: IAE «General Mosconi», IAPG, Secretaría de Energía, YPF

GRAFICO 11

Cantidad de pozos de exploración terminados por década



Fuente: Ex Secretarios de Energía 2014, en base a datos de IAE «General Mosconi», IAPG, Secretaría de Energía, YPF,

Aquí se expone cómo ha disminuido la actividad exploratoria en las últimas tres décadas medida en cantidad de pozos exploratorios realizados por año y por década. Se puede ver entonces que la caída de la inversión en exploración y explotación presente en el periodo analizado es remarcable. Recién hacia principios de la nueva década se notan ciertas mejoras en esta actividad.

En lo que respecta al sector de refinación, la oferta no fue acompañada por la demanda interna. Fue así como para abastecer dicha demanda en el contexto de restricción de oferta fue necesario recurrir a la importación creciente de gas oil y prácticamente a la anulación del superávit de naftas. Es así como para este período 2003-2010 se produce una situación de desestabilización de la balanza comercial de combustibles, llevando así a la Argentina a la dependencia del exterior en materia de abastecimiento de combustibles. En la Tabla 13 podemos ver que fueron importadas entre 2004 y 2009, 2.770.070 toneladas de fuel oil (58% del total importado) mientras que eran exportados excedentes locales de alta calidad y a precios bajos. Hacia el año 2010, Argentina se convirtió en un importador neto de hidrocarburos (gas oil, fuel oil y gas natural) en aumento. En 2012 las importaciones en energía llegaron al monto de 9500 millones de US\$.

TABLA 12

La demanda y la oferta de combustibles período 2003-2010

		<u>AÑO 2003</u>	<u>AÑO 2010</u>	<u>Variación Porcentual</u> <u>[%]</u>
Petróleo Procesado	[Mm3/año]	32.958	30.519	-7,4%
<u>Demandas</u>				
Gas Natural	[MMm3/año]	30.764	37.898	23%
Gas Oil	[Mm3/año]	10.402	13.384	29%
Naftas	[Mm3/año]	3.380	6.307	37%
Naftas+Gas Oil(1)	[Mm3/año]	13.782	19.691	43%
<u>Mercado Externo</u>				
<u>Gas Natural (2)</u>				
Importaciones	[MMm3/año]	85	3.121	3572%
Exportaciones	[MMm3/año]	6.764	422	-93,7%
<u>Petróleo Crudo</u>				
Importaciones	[Mm3/año]	285	78	-73%
Exportaciones	[Mm3/año]	13.336	5.088	-62%
Importaciones totales de combustible	[MMUSD]	548	4.443	711%

<u>CONTINUACIÓN TABLA 12</u>				
		<u>AÑO 2003</u>	<u>AÑO 2010</u>	<u>Variación Porcentual</u> <u>[%]</u>
Gas Oil				
Importaciones	[Mm3/año]	233	545	133%
Exportaciones	[Mm3/año]	1.582	-	
Fuel Oil				
Importaciones	[Ton/año]	25	708.844	2.835.270%
Exportaciones	[Ton/año]	913.071	989.093	8%

(1) Suma de volúmenes en m³ de naftas común, super, ultra y gas oil

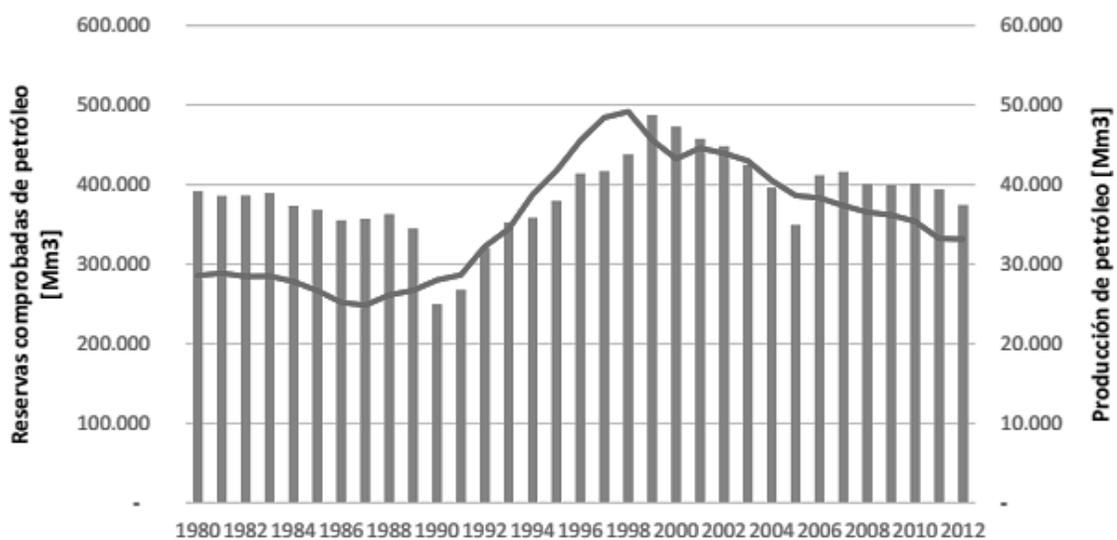
(2) Incluye importaciones de GNL

Fuente: Ex Secretarios de Energía a base de datos de la Secretaría de Energía, ENERGAS, INDEC e IPAG, p.68.

Si comparamos a la Argentina con la tendencia regional, para la región de América Latina y el Caribe, durante el mismo periodo 2002- 2011 la producción de petróleo trepó en casi todos los países, con un aumento en la región del 5 por ciento. En el caso del petróleo, el mayor incremento le corresponde a Perú (76%), siguiéndole Colombia (58%), Brasil (44%), Ecuador (31%) y Bolivia (25%). Argentina a diferencia de las tendencias regionales, disminuyó su producción tanto petrolera como gasífera. Podemos ver estos datos para el petróleo en el Gráfico 12.

GRÁFICO 12

Reservas comprobadas de petróleo y relación reservas/producción – 1980-2012



Fuente: IAE «General Mosconi», IAPG, Secretaría de Energía, YPF

En la Tabla 14 presentada a continuación se puede observar cual ha sido la evolución de las reservas comprobadas de petróleo por empresas tanto nacionales como internacionales operando en el país para el período 2002 -2012. Se observa una declinación de dichas reservas en un 17%.

TABLA 14
Reservas comprobadas de petróleo por operador– Años 2002 y 2012

	2002 [Mm3]	2011 [Mm3]	2012 [Mm3]	Var. 2002- 2012 [%]	Var. 2011- 2012 [%]	Part. 2012 [%]	Prod. 2012 [Mm3]
PAN AMERICAN ENERGY	70.880	152.475	152.871	116%	0,3%	41%	5.957
YPF	157.526	91.748	82.902	-47%	-9,6%	22%	11.583
SINOPEC	32.792	37.609	38.333	21%	1,9%	10%	2.193
PLUSPETROL	21.541	14.431	13.215	-39%	-8,4%	4%	2.316
TECPETROL	26.851	13.641	11.620	-57%	-14,8%	3%	1.338
CAPSA	11.859	11.350	11.231	-5%	-1,0%	3%	631
PETROBRAS	51.086	11.772	10.630	-79%	-9,7%	3%	2.291
CHEVRON ARGENTINA	30.593	11.058	9.647	-68%	-12,8%	3%	1.724
TOTAL AUSTRAL	14.227	8.787	8.557	-40%	-2,6%	2%	1.036
CHAÑARES HERRADOS	1.670	12.288	5.492	229%	-55,3%	1%	189
Otros	30.451	28.837	29.793	-2%	-3,3%	8%	2.881
TOTAL	448.476	393.996	374.289	-17%	-5,0%	100%	33.139

Fuente: IAE «General Mosconi» en base a datos de la Secretaría de Energía

Notas:

- i) Incluye en 2002 áreas de Vintage Oil (luego Occidental Exploration and Production – OXY)
- ii) Incluye en 2002 áreas de Petrolera Santa Fe
- iii) Incluye en 2002 áreas de CGC
- iv) Incluye en 2002 áreas de PECOM Energía y de Petrolera Santa Fe)

Se evidencia así que el fenómeno de caída de las reservas de petróleo en el período analizado es generalizado. La gran parte de las compañías han tenido una baja en sus stocks de reservas. En este contexto es destacable la baja del stock empresa YPF –todavía en manos de la española Repsol aunque con un miembro estatal en el directorio-.En el año 2002 la petrolera YPF poseía más de la tercera parte de las reservas de petróleo. A fin del año 2009, las mismas caen al 20%. Repsol-YPF dejó de ser la

principal operadora en la producción de petróleo, dejando ese lugar a una empresa de capital mixto, Pan American Energy.

A modo de cierre de esta sección se podría afirmar que para este período el sector energético no acompaña al crecimiento económico del país. Es importante destacar que la presente caída productiva se da en un contexto de fuerte crecimiento de la demanda interna y que la declinación de los procesos de producción de la industria hidrocarburífera está en correlación con una disminución de la productividad de la industria petrolera vinculada al irreparable hecho de la existencia de yacimientos maduros, que genera una caída en la producción por pozo y genera difíciles esfuerzos tanto económicos como tecnológicos en la producción de un metro cúbico de petróleo. A su vez, los precios internacionales del petróleo se encuentra en una etapa de auge, pero las condiciones de política energética nacional durante el periodo fomentaron indirectamente la sobreexplotación de los yacimientos con productividad declinante y un freno a las inversiones en exploración. La causa de dicha disminución productiva y de las reservas podría decirse está asociado a la falta de inversión de riesgo, la cual estaría a la vez vinculada con la falta de una política pública confiable de largo plazo.

Cabe volver a mencionar que el nuevo marco vigente, descrito en este Capítulo, revirtió el enfoque aperturista y desregulador del menemismo en la industria de los hidrocarburos, afectando la inversión en el país y consecuentemente los niveles de productividad y reservas.

CAPÍTULO 5: ANÁLISIS EN BASE AL MARCO TEORICO

Introducción

En el presente capítulo se analizarán los períodos descriptos en los dos capítulos anteriores a la luz del marco teórico expuesto en el Capítulo 2 relativo a las regulaciones necesarias para la inversión y las dimensiones que hacen a la buena gobernanza del sector de los recursos naturales, en este caso el petróleo. Cabe recordar que, como ha sido mencionado en el Capítulo 2, lo que nos interesa a los objetivos de la presente investigación es la existencia de reglas estables atractivas para los inversionistas pero también agencias nacionales competentes e infraestructuras institucionales que permitan la elaboración, diseño e implementación de políticas de largo plazo para los propios objetivos energéticos y el funcionamiento óptimo del sector. El rol de la Inversión Extranjera Directa interesa en lo que se refiere a la necesidad de garantizar la producción de petróleo económicamente sustentable para lograr los objetivos de autoabastecimiento, lo cual, en una última instancia se refleja en la necesidad de la inversión necesaria para la producción. Es aquí donde las dos dimensiones en cuestión, la gobernanza y la inversión, se hacen una. Utilizaremos la teoría para ver cómo estas dos dimensiones fueron desarrollándose en el caso Argentino durante el periodo que abarcan los años 1992-2012.

Para facilitar el análisis, se dividirán estas dos décadas en 6 unidades de análisis caracterizadas por los periodos delimitados y descriptos anteriormente en los Capítulos 3 y 4:

1. **1992-1998 (ARG 1992)**: período caracterizado por la liberalización y desregulación del mercado en la Argentina, la desregulación de los precios del petróleo, la reconversión de los contratos, la ampliación de la participación del capital privado doméstico, la posterior ampliación de la participación del capital internacional y la primera privatización parcial de YPF –la YPF de Estensoro-. El presente período llega a su fin como consecuencia de crisis financieras internacionales y crisis macroeconómicas domésticas que llevan a la consolidación del siguiente modelo.

2. **1998-2001(ARG 1998)**: etapa caracterizada por la privatización total de YPF en manos de Repsol hasta el ocurrimiento de una crisis financiera y política doméstica –la crisis del 2001- que pone fin al ciclo aperturista que llevo a la liberalización y privatización del sector petrolero.

3. **2001-2008 (ARG 2001)**: caracterizado por la existencia de reservas suficientes de petróleo, el comienzo de los sistemas de regulación de los precios domésticos de los combustibles frente al boom internacional de los precios de los commodities y el inicio de los posteriores problemas de la balanza comercial a raíz del inicio de la importación de energía a partir del año 2004. Comienzo del proceso de reversión de la apertura comercial de los años 90.

4. 2008-2012 (ARG 2008) : este período comienza con los primeros intentos de renacionalizar YPF que llevan a la incorporación del grupo de capital domestico Petersen más la continuación de la política de subsidios, impuestos e importación de energía. Crisis macroeconómica de la balanza de pagos y la implementación del cepo cambiario.
5. 2012 (ARG 2012) : Proceso que lleva a la renacionalización y expropiación de Repsol-YPF. Cierre del ciclo de reversión de la apertura comercial de los años '90.
6. 2012-PRESENTE (ARG 2012-P) : etapa caracterizada por un nuevo modelo estatal de YPF similar al de 1992. Se llevan a cabo los acuerdos con el capital internacional de Chevron y la compensación a Repsol por la expropiación de Repsol-YPF en manos del Estado.

Análisis

Los desafíos a la “gobernanza de los recursos naturales”

Tal como hemos visto en el Capítulo 2, existen una serie de hipótesis que planten las dimensiones necesarias para el mejoramiento de los vínculos con la inversión y de la capacidad del Estado para regular el sector y establecer objetivos sustentables. Las mismas tienen que ver con las dimensiones anteriormente mencionadas y que figuran en el cuadro a continuación: un marco legal y regulatorio previsible y atractivo al capital internacional, garantías sobre la propiedad de los recursos para el sector privado, la necesidad de procedimientos transparentes para la distribución de los derechos de extracción y producción del petróleo y la capacidad de las agencias gubernamentales para regular el sector en lo que tiene que ver con la delimitación de sus áreas de interés e influencia y los diferentes planos de control y monitoreo sobre todas las diferentes planos que involucra el proceso de extracción del petróleo. Teniendo en cuenta estas dimensiones y tomando en consideración la descripción de la realidad argentina para los 6 periodos mencionados en la siguiente “Tabla 15” se caracteriza cada periodo en función de cada una de las dimensiones necesarias para la buena gobernanza (McPherson, 2010) y organización sectorial petrolera (Barma et al. 2012).

TABLA 15

<u>VI: ORGANIZACIÓN SECTORIAL</u>	<u>ARG 1992</u>	<u>ARG 1998</u>	<u>ARG 2001</u>	<u>ARG 2008</u>	<u>ARG 2012</u>	<u>ARG 2012-P</u>
<u>Marco legal y regulatorio</u>	Previsi- bilidad	Previsibilidad	Imprevisi- sibilidad	Imprevisi- bilidad	Imprevisi- sibilidad	Previsi- bilidad (¿?)
<u>Propiedad de los recursos</u>	Estable	Estable	Inestable	Inestable	Inestable	Estable (¿?)
<u>Distribución de los derechos de extracción y producción</u>	Discrecional	Discrecional	Discrecional	Discrecio- nal	Discrecio- nal	Discreccio- nal
<u>Capacidad de las agencias gubernamentales para regular el sector</u>	Media	Baja	Baja	Baja	Baja	Baja

Fuente: elaboración propia en base a Barma et al. 2012

Según estas hipótesis entonces la buena organización institucional y la gobernanza del sector deberían resultar en la buena administración del sector petrolero y en la obtención de rentas sustentables para el desarrollo (Barma et al 2012), que en el caso argentino se podría definir mejor como rentas, producción y políticas sustentables para el autoabastecimiento del sector petrolero del país y su desarrollo. Como vemos, tal no es el caso para nuestro país. En la mayoría de los casos las rentas provenientes del sector petrolero fueron destinadas por las agencias regulatorias como recursos para estabilizar temporalmente problemas coyunturales –tales como, por ejemplo en casi todos los casos, crisis macroeconómicas- y no proyectos nacionales de largo plazo, tal como lo muestra la “Tabla 16” debajo.

TABLA 16

	<u>ARG 1992</u>	<u>ARG 1998</u>	<u>ARG 2001</u>	<u>ARG 2008</u>	<u>ARG 2012</u>	<u>ARG 2012-P</u>
<u>VD: obtención de rentas sustentables para el desarrollo</u>	No	No	No	No	No	No (¿?)

Fuente: elaboración propia en base a Barma et al. 2012

La Argentina, de acuerdo al análisis de los hechos presentados en el primer cuadro, parecería estar dejando de lado dichas dimensiones necesarias para la sustentabilidad del sector y optando por procedimientos imprevisibles, inestables y discrecionales para el manejo de su organización sectorial. Dicho todo esto, cabe hacer una distinción: si bien se observa que para las dimensiones de “marco legal y regulatorio” y “propiedad de los recursos” durante los periodos ARG 1992 Y ARG 1998 señalan “previsible” y “estable”, dichas caracterizaciones tienen que ver con las condiciones que se generaron para la atracción del capital inversor extranjero, y no con la manera en que fueron logrados dichos escenarios. Lo que es importante señalar es que para todos los períodos la modalidad discrecional y ad hoc de los arreglos es la norma, generando una inestabilidad interna en los lineamientos de nuestra política petrolera – que sería en realidad una “no-política petrolera”-. Entonces, si bien los objetivos y marcos regulatorios de los períodos sí son diferentes –lo cual tiene que ver con una combinación coyuntural de factores macroeconómicos, necesidades de inversión y preferencias de política en cada período– los medios que se utilizan para lograr los mismos no lo son: la discrecionalidad, imprevisibilidad e inestabilidad son tendencias crónicas a lo largo de todo el período analizado.

Los vínculos con la inversión y la capacidad del Estado para regular el sector y establecer objetivos sustentables

Continuando con el análisis del caso argentino, en lo que se refiere a los vínculos con el capital internacional y los inversores para los períodos anteriormente mencionados, a continuación se vuelve a utilizar la tipología expuesta en el Capítulo 2 para describir a cada uno de los períodos en base a las dimensiones de la credibilidad de los compromisos intertemporales para cada período y a los niveles de inclusividad política presentes en cada modelo (Barma et al 2012). Del análisis de la tipología cabe resaltar que en los cuadrantes vinculados a gobiernos patrimoniales y pluralismos clientelistas los problemas de compromiso son intensos y como resultado la inconsistencia es aguda. Siguiendo este razonamiento, los niveles de credibilidad de compromiso del gobierno afectan la calidad de los acuerdos que se puedan llevar a cabo. Tal como ha sido explicado en el Capítulo 2, si un compromiso es más creíble, los inversores verán que los acuerdos alcanzados tienen horizontes temporales de largo plazo y pueden así ofrecer a los gobiernos mejores términos de negociación. En cambio, si la credibilidad es pobre se llegara a un acuerdo en un equilibrio débil y sus términos de negociación serían menos atractivos. Lo que llama nuestra atención a los propósitos del análisis del presente Capítulo, es que en la realidad argentina se presenta el segundo caso. Es importante recordar que el

problema con esto es que a menudo se desarrolla un círculo vicioso a través de los años en el cual los acuerdos basados en débiles equilibrios y términos poco atractivos son cuestionados por los nuevos gobiernos tratan de desarticular dichos acuerdos “desfavorables” afectándose así los compromisos en el largo plazo. Se cae así entonces en el anteriormente mencionado problema de los “acuerdos obsoletos”. Dicho problema es generalmente experimentado entre gobiernos e inversores multinacionales y tiene su razón de ser en las características del proceso de inversión petrolero, que a lo largo del proceso favorece en términos de “balance de poder” al gobierno o a los inversionistas dependiendo de la etapa de la inversión, al punto que, con el paso del tiempo los gobiernos se encuentran en posición de cuestionar los arreglos contractuales de débiles equilibrios que se realizaron al comienzo, situación que puede en un extremo derivar en expropiaciones vinculadas con la renacionalización de la industria extractiva (Barma et al. 2012). Como ya sabemos y hemos visto en el Capítulo 4, este problema de los “acuerdos obsoletos” es una realidad en la Argentina. Considerando esto entonces podemos posicionar a los diferentes períodos ARG en la “Tipología 2” presentada a continuación.

Los períodos ARG 1992 y ARG 1998 son considerados como una suerte de híbrido entre lo que serían las características de un “Gobierno Hegemónico” - existencia de un régimen unipartidista institucionalizado, ya sea predatorio o benévolo, previsibilidad moderada, menor riesgo a estabilidad contractual, una moderadamente alta consistencia intertemporal, control de problemas de acuerdos obsoletos y acaparación privada e institucionalizada de rentas- y un “Pluralismo Programático”- existencia de competencia electoral basada en plataformas, accountability vertical y horizontal, alta previsibilidad, bajo riesgo de inestabilidad contractual, una alta consistencia intertemporal, control de problemas de acuerdos obsoletos, bajos niveles de acaparación privada de las rentas y énfasis en la distribución.

TIPOLOGÍA 2

<u>INCLUSIVIDAD POLITICA</u>	<u>CREDIBILIDAD DEL COMPROMISO INTERTEMPORAL</u>	
	<u>Menos creíble/ implementación débil</u>	<u>Más creíble/ implementación fuerte</u>
<u>Menos Inclusivo/ Menor orientación colectiva</u>	<u>Gobierno Patrimonial</u>	<u>Gobierno Hegemónico</u>
		ARG 1992, ARG 1998, ARG 2012-P (¿?)
<u>Más inclusivo/ Mayor orientación colectiva</u>	Pluralismo Clientelista: ARG 2001, ARG 2008, ARG 2012, ARG 2012-P (¿?) (problema de los “acuerdos obsolescentes”)	<u>Pluralismo Programático</u>

Fuente: elaboración propia en base a Barma et al. 2012

El motivo por el cual se encuadra a los períodos entre medio de ambos es porque posee características de ambos cuadrantes: se podría afirmar que existía una competencia electoral basada en plataformas, alta previsibilidad, bajo riesgo de inestabilidad contractual, alta consistencia intertemporal, control de problemas de acuerdos obsolescentes y acaparamiento privada e institucionalizada de rentas (Barma et al. 2012). Habiendo aclarado esto, lo que es central mencionar es que, basándonos en las descripciones del período esbozadas en el Capítulo 3, se puede decir que para los períodos ARG 1992 y ARG 1998 existía en efecto una credibilidad del compromiso intertemporal fuerte que generó un ambiente favorable a los procesos de inversión y a la relación con el capital internacional en la Argentina durante dicho período.

En lo que respecta al continuum ARG 2001, ARG 2008 Y ARG 2012, los problemas de credibilidad del compromiso intertemporal y de la existencia de “acuerdos obsolescentes” son severos. Recordemos que en el 2001 comienza un ciclo de reversión del panorama favorable a la inversión que deriva en una última instancia en el extremo del problema de los acuerdos obsolescentes, la expropiación de Repsol-YPF en manos del Estado en el año 2012. En lo que respecta al período que sigue a dicha expropiación, esto es ARG 2012-Presente, como se puede observar debajo, ha sido ubicado en ambos cuadrantes dado que el proceso es muy reciente como para definir su caracterización. De todos modos es un hecho que el carácter discrecional de la expropiación de YPF ha afectado

ciertamente la credibilidad del compromiso intertemporal del gobierno Argentino. Habiendo dicho esto es importante señalar que tras el anteriormente descrito acuerdo de indemnización de YPF con Repsol parecería ser que existen intentos concretos por generar un panorama de confianza favorable a la entrada de inversiones en el país.

La estructura de Propiedad de los recursos

Tal como hemos visto en el Capítulo 2, se afirma que diferentes tipos de estructura de propiedad y control de los recursos tienen que ver con resultados de diferentes grados de ganancia o empobrecimiento institucional del Estado. Es por eso que es importante a la hora de estudiar la organización sectorial petrolera evaluar cuáles son los arreglos de propiedad existentes en cada periodo, tarea que se llevará a cabo en la presente sección. Recordemos que de acuerdo a lo que hemos visto anteriormente, se trata de hacer una predicción sobre como el régimen regulatorio depende de la estructura de propiedad, ya que distintas formas de propiedad generan diferentes actores con incentivos que están alineados o no con motivaciones orientadas a generar regímenes regulatorios más o menos transparentes, lo cual en una última instancia tiene que ver o no con la existencia de regímenes regulatorios estables.

Anteriormente se han descrito 4 arreglos básicos de propiedad y control sobre los recursos petroleros: Propiedad Estatal sin Control, Propiedad Estatal con Control, Propiedad Privada Internacional y Propiedad Privada Doméstica (Luong y Weinthal 2006). En la “Tabla 17” presentada aquí debajo vemos como los diferentes tipos de estructura de propiedad que han sido descritos en el Capítulo 2 sirven para caracterizar los distintos períodos de análisis en la Argentina de acuerdo a un tipo de estructura de propiedad predominante para cada caso.

TABLA 17

Estructura de Propiedad y Resultados Institucionales para el caso Argentina

	TIPOS DE ESTRUCTURA DE PROPIEDAD			
	<u>Propiedad Estatal con Control</u>	<u>Propiedad Estatal sin Control</u>	<u>Propiedad Privada Doméstica</u>	<u>Propiedad Privada Internacional</u>
<u>Actores primarios</u>	Elites Estatales + Burócratas	Elites Estatales + Inversores Extranjeros	Elites Estatales+ Inversores Domésticos	Elites Estatales + Inversores Extranjeros
<u>Relaciones Estados-Empresariado</u>	Difusa + Simétrica	Clara + Asimétrica	Clara + Simétrica	Clara + Asimétrica
<u>Incentivos para la construcción de Instituciones</u>	Convergen	Divergen	Convergen	Divergen
<u>Resultado Institucional</u>	Débil	Híbrido	Fuerte	Híbrido
<u>ESTRUCTURAS DE PROPIEDAD PREDOMINANTE PARA LOS PERÍODOS DE ARGENTINA</u>	ARG 2012 y ARG 2012-P	ARG 2008	ARG 1992	ARG 1998 y ARG 2001

Fuente: elaboración propia en base a Luong y Weinthal 2006

Expuesto este Cuadro, ahora veremos cómo el tipo de estructura de propiedad que se presenta para cada período y los resultados de los diferentes regímenes regulatorios que se exponen en la teoría funcionan a la luz de la experiencia argentina. Para el siguiente análisis se dejarán entre paréntesis el análisis de los procesos que llevan a los mecanismos, esto es, las relaciones de simetría o asimetría y la convergencia de los incentivos para centrarnos en la estructura de propiedad y resultados institucionales.

Para el período ARG 1992, la “YPF de Estensoro”, nos encontramos con un arreglo de propiedad y control que se reconoce generalmente como “privatización parcial”. Para este período coexistían arreglos de propiedad y control de los recursos de varios tipos: aunque la mayoría del capital accionario

de la empresa era de Propiedad Privada Internacional, el Estado controlaba el mangement de la empresa y poseía la “cláusula de oro”- esto es, la capacidad decisoria-. Esta empresa mixta funcionaba con una lógica de capitalismo internacional autónoma de las presiones políticas. Pero, lo que es importante remarcar es que a pesar de esta particular estructura de propiedad de YPF, la los productores privados nacionales tenían un peso central en la distribución de los arreglos de propiedad y control de los recursos, tal es por eso que este período ha sido encuadrado dentro de un arreglo de propiedad predominante de tipo “Propiedad Privada Doméstica”. Para este caso, no se verifica que haya una relación de simetría entre las empresas con el Estado. Sin embargo, durante ese periodo se generaron, incentivos tendientes hacia un régimen de instituciones para la creación de un marco regulatorio más funcional para la regulación del sector petrolero. En ese sentido, el caso sí comprueba la teoría.

En el período ARG 1998 la propiedad de los recursos predominante era de tipo “Privado Internacional”: Repsol ya se había hecho con la mayoría accionaria de YPF y el Estado había resignado a su cláusula de oro. Este arreglo de propiedad estaba combinado con la existencia de capital “Privado Doméstico”, aunque cada vez en menor medida ya que hacia el final de este periodo dicho capital domestico es adquirido por los grandes capitales internacionales. Es importante remarcar que para este período no existió tal cosa como una divergencia sobre la necesidad del régimen regulatorio. Tanto el Estado como los inversores Internacionales coincidían en la necesidad de la consolidación de un régimen fuerte favorable al capital internacional. Vale la pena destacar el esquema de los años ‘90s parecía estable, pero solo en su capacidad de atracción a la Inversión Extranjera Directa. La decisión abrupta de extranjerizar totalmente Repsol, según esta línea de análisis, debilita las estructuras de propiedad predominante de tipo totalmente privada ya que genera en un plano superior inestabilidad ya que carecen de influencia en la esfera política.

Para el período ARG 2001 los arreglos de tipo “Propiedad Privada Internacional” comienzan su retraída dadas las condiciones desfavorables que generó la llamada crisis del 2001. En este contexto el equilibrio de los arreglos de propiedad cambia: si bien se mantiene el tipo de “Propiedad Privada Internacional”, dadas las preferencias del nuevo gobierno y el contexto macroeconómico, el marco regulatorio y la organización del sector comienzan a cambiar –la implementación de la Ley de Emergencia Económica, los subsidios y precios políticos de la energía, los impuestos y retenciones a las exportaciones- desfavoreciendo el desarrollo del capital internacional. Entonces para este período ya no existe más una convergencia hacia la necesidad de instituciones fuertes y las relaciones de poder entre las elites estatales y los inversores internacionales son simétricas en su capacidad de cambiar las

regulaciones del sector –para el caso de las elites- y de la disposición e inversión del capital internacional necesario –principalmente de Repsol- para la producción petrolera.

De todos los diferentes arreglos de propiedad y control, el perteneciente al período ARG 2008 es quizás el más insólito. Si bien Repsol continúa teniendo la propiedad mayoritaria de YPF, por lo que el tipo de arreglo continúa siendo de tipo “Propiedad Privada Internacional”, su management estaba en parte controlado por el Estado a través de un grupo amigo de capital doméstico constituido en el extranjero –el Grupo Petersen de la familia Eskenazi, constituido en España y Australia-. El grupo Petersen entonces actuaba en función de las necesidades estatales de “renacionalización” de la propiedad y control de los recursos petroleros, que continuaban en manos privadas internacionales. En este sentido se puede decir entonces que el tipo de propiedad predominante para este periodo era de tipo “Propiedad Estatal sin Control”

Cabe recordar que si bien Repsol continuaba siendo la propietaria mayoritaria de YPF, las inversiones en el país a lo largo el continuum ARG 2001-ARG 2008 eran cada vez menores, llevando al Estado al comienzo de una crisis de reservas de petróleo. Repsol-YPF dejó de ser la principal operadora en la producción de petróleo, dejando ese lugar a una empresa de capital mixto, Pan American Energy –el resultado de la fusión del capital internacional de Amoco y el nacional de Bridas-.

Es interesante destacar que si bien el Estado contaba con la capacidad de regulación del sector a través de impuestos, subsidios y luego a través del establecimiento de un cepo cambiario, esto terminó afectando tanto sus relaciones con el capital privado internacional como con el Grupo Petersen, el cual debido a estas condiciones implementadas por el Gobierno decide replegarse hacia el final del periodo. En una última instancia, esta situación siguió desarrollándose hasta caer en el “problema de los acuerdos obsolescentes” y los incentivos divergentes de los actores para el establecimiento de instituciones fuertes derivaron en la modificación de los arreglos de propiedad que caracterizan al próximo período.

En el período ARG 2012 el arreglo de propiedad predominante es de tipo “Propiedad Estatal con Control” con todas sus características definitorias. Luego del desenlace del problema de los acuerdos obsolescentes que derivó en la expropiación de la mayoría accionaria de Repsol en YPF, el Estado se constituye como el mayor accionista de la nueva empresa estatal, lo cual consolida reversión del ciclo de privatización iniciado durante los ‘90s. Este tipo de arreglo vino acompañado a nivel retórico de un rechazo total al tipo de arreglos que involucren a la “Propiedad Privada Internacional”, pero prontamente durante el período ARG 2012-P observamos como gracias a las necesidades de inversión

se vuelve a implementar un diseño de organización sectorial que incentiva al capital privado internacional a trabajar conjuntamente con la YPF estatal para el desarrollo de nuevos yacimientos –tal es el caso de Chevron con Vaca Muerta-. En este contexto tanto el Estado como YPF se encuentran en una situación de necesidad frente al capital extranjero, favoreciendo instituciones y regulaciones obscuras para la realización de contratos particularistas que salven los obstáculos a la inversión que las regulaciones de la década pasada presentaron al capital internacional. Si bien se ha intentado revertir el problema de los acuerdos obsoletos y crear un marco menos discrecional para modificar la dañada imagen de credibilidad financiera internacional del país a través de las compensaciones por la expropiación del capital privado internacional –como el acuerdo con Repsol- también existe una convergencia entre los actores sobre la necesidad de instituciones y marcos de dudosa claridad que permitan el establecimiento de contratos particularistas para la distribución de los derechos de propiedad y explotación de los recursos en vez de procesos transparentes de licitación pública –basta como ejemplo mencionar el acuerdo de YPF con Chevron-. Cabe decir que YPF hacia la actualidad vuelve a recuperar su lugar como principal operadora petrolera en el país.

Ahora que se ha analizado el caso argentino a la luz de la literatura sobre las condiciones para la buena gobernanza y organización sectorial necesarias para la atracción de la inversión y el sostenimiento de políticas petroleras sustentables podemos sintetizar el problema argentino brevemente.

En el presente trabajo se utilizó la teoría para ver qué es lo que faltó en el país en lo que se refiere al desarrollo del sector petrolero para el período ARG 1992-ARG2012-P. Se puede llegar a la conclusión entonces que ese factor inexistente fueron políticas de largo plazo. Si tuviésemos que analizar las razones de la inexistencia de dicho factor podemos adjudicárselas a la falta de las dimensiones de la buena gobernanza y organización sectorial que son necesarias para alcanzar estas políticas de largo plazo. Cerrando esta sección se puede afirmar entonces que para la atracción del capital privado internacional necesario para el desarrollo del sector petrolero y en última instancia energético del país, se necesitan reglas estables de dos órdenes: por un lado los incentivos para la atracción del capital necesario para la inversión y por otro la existencia de una capacidad regulatoria tal que garantice el funcionamiento del sector en función de los objetivos de la política nacional petrolera. Esto es, en pocas palabras, la necesidad de reglas estables.

En este sentido se puede afirmar que para el caso argentino, tal como era de prever, la inversión extranjera directa se comporta como la teoría indica que debería hacerlo: cuando las condiciones de organización sectorial y de apropiación de la renta son favorables al capital extranjero, proveyendo

certezas sobre la regulación del sector a través de reglas estables, aumenta la Inversión Extranjera Directa en la Argentina; cuando las condiciones son hostiles e inciertas, los inversores se retraen.

CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES

Tal como se ha planteado en un inicio, el presente trabajo ha realizado la descripción de la política energética llevada a cabo por las administraciones Menemistas y Kirchnernista. Se ha establecido un set de diferencias principales entre las dos gestiones anteriormente mencionadas en materia energética y para cada período se describió el marco regulatorio para el sector y el rol del capital financiero internacional y la inversión. Simultáneamente se trataron de explicar las transiciones de un periodo a otro en base a tres factores: macroeconómicos, necesidades de inversión y preferencias de políticas.

Recapitulando, se podría decir para el período de los años 90 se constituyó un mercado abierto y desregulado con una mezcla de capital internacional, capital estatal y capital privado nacional, que sobre el final de la década tomó un impulso hacia una internacionalización mayor. En este marco el Estado vendió la petrolera nacional YPF en su totalidad a la española Repsol, resignándose a través del mismo acto a las capacidades de control sectorial. También muchos capitales privados domésticos vendieron sus compañías a empresas internacionales, generándose así fusiones de tipo “capital internacional-capital nacional” (Gadano, 2014). Para este período hubo un gran atractivo para las inversiones. Como se mencionó anteriormente, había un marco legal y financiero que favoreció los sentimientos de seguridad sobre las condiciones de la apropiación de la renta petrolera y la estabilidad de los contratos que motivaban al capital extranjero a invertir en la Argentina. Se podría decir que fue éste factor que motivo por sobre todos otros factores –como los precios del petróleo, que no se encontraban en su mejor momento- a la empresas a hacer inversiones exploratorias en el país y a aumentar la producción. En los ‘90s el rol del Capital Privado Internacional fue fuerte y central. Hacia inicios de la década del 2000, con el fin de la segunda presidencia de Carlos Menem, la asunción de Fernando de la Rúa y la llegada de la crisis financiera y política del 2001 dicho rol y las tendencias positivas en los niveles de producción en sector de hidrocarburos se vieron profundamente afectados. Aquí se genera un quiebre central respecto a la organización del sector y comienza un nuevo ciclo diferente de políticas energéticas petroleras. Durante la siguiente década comenzó un proceso de reversión del enfoque aperturista y desregulador del menemismo en la industria de los hidrocarburos, afectando a la inversión en el país y consecuentemente los niveles de productividad y reservas. Es en este contexto que aún con la existencia de reservas suficientes de petróleo y en el marco de la recuperación de la crisis del 2001 comenzaron a implementarse los sistemas de regulación de los precios domésticos de los combustibles frente al boom internacional de los precios de los commodities

y así también se da inicio a los posteriores problemas de la balanza comercial a raíz de la importación de energía a partir del año 2004. La situación energética en el país comenzó a tornarse cada vez más grave. Con el propósito de estabilizar la difícil situación tanto financiera como de las reservas, se realizaron los primeros intentos de renacionalizar YPF, lo cual llevó a la incorporación del grupo de capital doméstico Petersen, mientras que se continuó paralelamente con las políticas ya establecidas y consolidadas socialmente de subsidios y precios políticos de los combustibles así como también la implementación de impuestos y retenciones a la exportación. Por otra parte, la importación de petróleo derivada de la crítica situación de la producción y reservas nacionales llevaron a una crisis macroeconómica de la balanza de pagos y la implementación del cepo cambiario. Estando en un punto crítico de esta situación, el Gobierno nacional decidió dar inicio al proceso que llevó a la renacionalización y expropiación de Repsol-YPF, lo cual implica a los objetivos de este trabajo, la culminación del ciclo de reversión de la apertura comercial iniciada en los años '90s. Esta renacionalización inicia un nuevo modelo estatal de YPF, similar en parte al de 1992, que trata de consolidarse a nivel internacional través de los acuerdos de inversión con Chevron y la compensación a Repsol por la expropiación de YPF.

Pasando por todos los sucesos aquí mencionados, el período coincidente con las presidencias de Nestor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner puede ser caracterizado por la continuación e intensificación de los procesos discrecionales que caracterizaron a la gobernanza y organización del sector durante el período anterior en la Presidencia de Carlos Menem, así como también por la existencia una política petrolera cortoplacista sujeta a las contingencias de los desequilibrios macroeconómicos generados como resultado de los precios políticos de la energía y por la caída de la inversión, producción y reservas, lo cual llevó a los llamativos niveles de importación petrolera .

Como podemos ver, diferentes preferencias de política determinaron en el caso argentino la implementación de modelos casi opuestos para hacer frente a similares déficits de inversión: para un período se decidió privatizar y liberalizar y en el otro se optó por una mayor interferencia estatal en los asuntos petroleros. A su vez, los factores macroeconómicos hicieron temblar los dos modelos de política energética petrolera, generando profundizaciones dentro de esas mismas preferencias con el objetivo de intentar estabilizar esas situaciones de urgencia.

A modo de cierre cabe afirmar que en el caso argentino la falta de condiciones para la buena gobernanza y organización sectorial necesarias para la atracción de la inversión y el sostenimiento de políticas petroleras son un problema. Para poder ser exitoso en esta nueva etapa de gobernanza y organización sectorial el país necesita de los incentivos y certezas mencionadas a lo largo de todo este

trabajo para generar la atracción del capital necesario para la inversión. El país también necesita de la implementación de una capacidad regulatoria que garantice el funcionamiento del sector en función de los objetivos de la política nacional petrolera y el autoabastecimiento energético. Se necesitan, en una última instancia, reglas estables.

Habiendo llegado a las conclusiones esbozadas en los párrafos anteriores, cabe analizar cuáles son las condiciones y variables que fomentaron el desarrollo de los escenarios institucionales débiles presentes en el país y dónde se encuentran las raíces de la inestabilidad crónica y falta de reglas estables que caracterizan al caso argentino en su sector petrolero y energético. Por motivos de la naturaleza del presente trabajo en lo que se refiere a su extensión y contenidos, dichos factores no pueden ser objeto de análisis aquí, pero se invita a los lectores a indagar más sobre estas causas y tratar de, en conjunto, sugerir un escenario institucional mejor para el desarrollo de la Argentina.

FUENTESBIBLIOGRAFÍA

- BARMA N.H., KAISER K., MINH LE, T. VIÑUELA, L. (2012), *“Rents to riches?; Extracting Resource Wealth: The Political Economy of Sector Organization”*, Washington D.C.: The World Bank
- BASTIDA, E. Y VALIENTE NOIALLES, C. (2009), *“National Regulations of The Hydrocarbons Industry: Argentina, Brazil, Mexico, Venezuela”*, Encyclopaedia of Hydrocarbons. ed. / Alberto Clo; Piero Bernardini. Vol. IV Rome : Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani. p. 641-659.
- BRAVO, V. (1992), *“Por qué privatizar YPF”*, Buenos Aires: Realidad Económica N° 110,
- BREZHINSKY, DINENZON, GIUSSANI, CAINO, LÓPEZ Y AMIEL (2007), *“Inversión extranjera directa en la Argentina. Crisis, reestructuración y nuevas tendencias después de la convertibilidad”*, Santiago de Chile: Naciones Unidas
- CAMPODÓNICO, H. (2008), *“Renta petrolera y minera en países seleccionados de América Latina”*, Santiago de Chile: Naciones Unidas
- CAPOGROSSI, L. (2012), *“Los constructores de consenso: argumentos político-ideológicos de la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales en Argentina.”*, Trabajo y Sociedad, Sociología del trabajo – Estudios culturales – Narrativas sociológicas y literarias NB - Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet), N° 19, Invierno 2012, Santiago del Estero, Argentina ISSN 1514-6871
- ETCHEMENDY, S. (2001), *“Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica”*, Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- EX SECRETARIOS DE ENERGÍA (2014), *“La Política Energética como Política de Estado”*, Buenos Aires: Instituto Argentino de la Energía “General Mosconi”.

- FERNÁNDEZ BLANCO, P. y RAFELE, E. (2013), *“Los patrones de la Argentina K”*, Buenos Aires: Planeta, ISBN: 9789504934820
- GADANO, N., (1998), *“Determinantes de la Inversión en el Sector de Petróleo y Gas de Argentina”*, Santiago de Chile (332.673.09.8 C3993 N°7)
- GADANO, N. Y STUZENEGGER, N., (1998), *“La privatización de reservas en el sector hidrocarburífero: el caso de la Argentina”*, Buenos Aires: Revista de Análisis Económico 13
- GERCHUNOFF, P. Y LACH, L. (2003), *“El ciclo de la ilusión y el desencanto”*, Buenos Aires: Ariel Sociedad Económica, I.S.B.N : 9509122793
- GRAHAM J., AMOS B. Y PLUMPETRE T. (2003), *“Principles for Good Governance in the 21st Century”*, Policy Brief no.15, Ottawa: Institute on Governance.
- KOZULJ, R. (2002), *“Balances de la privatización de la Industria Petrolera en la Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles”*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 46, Santiago de Chile: CEPAL
- LUONG, P.J. Y WEINTHAL, E. (2006), *“Rethinking the Resource Course: Ownership Structure, Institutional Capacity, and Domestic Constraints”*, Annual Review of Political Science. Vol. 9, No. 1, pp. 241-263.
- MC PHERSON, C. (2010), *“State participation in the natural resource sector,”* in Philip Daniel, Michael Keen, and Charles McPherson (eds.), *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*. New York: Routledge.
- PALERMO, V. Y NOVARO M. (1996), *“Política y Poder en el gobierno de Menem”*, Buenos Aires: Editorial Norma-Flacso.
- RAMOS MEJÍA, F. (2008), *“El régimen jurídico del abastecimiento interno de hidrocarburos”*, Revista Petrotecnia, Abril 2008

- RUDRA, N. Y JENSEN, N.M. (2011), “*Special Issue: Globalization and the Politics of Natural Resources*”, Thousand Oaks: Sage
- SALAS, H. (2008), “*Centenario del Petróleo Argentino 1907-2007, Tomo 2*”, Buenos Aires: Instituto Argentino del Petróleo y Gas
- PHILIP, G. (1982), “*Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies*”, Cambridge Latin American Studies series, Cambridge: Cambridge University Press

ENTREVISTAS PERSONALES

- BRUNO KLEES, Carlos (27/01/2014)

Ex-director de YPF. Fue subsecretario de Integración Económica y Secretario de Relaciones Internacionales Economía 1984-89 y fue designado Embajador V con la aprobación del Senado. Sus áreas de especialización son las relaciones económicas internacionales y el comercio internacional.

- GADANO, Nicolás (27/03/2014)

Profesor y autor del libro *Historia del Petróleo en Argentina*, publicado por Edhasa en 2006, y de uno de los capítulos del libro *The Natural Resources Trap*, publicado por MIT Press en 2010. Se desempeñó como Subsecretario de Presupuesto de la Nación entre 1999 y 2001, y como economista senior de YPF.

- MONTAMAT, Daniel (28/02/2014)

Ha sido Secretario de Energía de la Nación (1999-2000), Presidente y Director de YPF S.E. (1987-1989) y como Director de Gas del Estado S.E. (1985-1986). Además es profesor y autor de varios libros de especialidad económica y energética.

PRESENTACIONES

- LAPEÑA, J., “*La energía en la Argentina: los desafíos del quinquenio*”, Presentación en la Universidad Torcuato Di Tella, Noviembre 9, 2010

SITIOS WEB

- SECRETARÍA DE ENERGÍA

<http://www.energia.gov.ar/home/>

- TWENERGY, “*Política Energética*”, [Fecha de Consulta: 25 Mayo 2014]

<http://twenergy.com/productos-para-ahorrar-energia/politica-energetica-828>

- WORLD BANK, “*Glosario*” [Fecha de Consulta: 07 de Junio de 2014]

<http://www.worldbank.org/depweb/beyond/beyondsp/glossary.html>

- DIARIO INFOSUR-ROSARIO, “*A 18 años de la sanción de la ley 24145*”, [Fecha de Consulta: 25 Mayo 2014]

<http://www.infosur-rosario.com.ar/index.php/energia/151-a-18-anos-de-la-sancion-de-la-ley-24145.html>

- IPAG, “*Informe: evolución de las reservas de hidrocarburos en la Argentina entre 2002 y 2012*”, [Fecha de Consulta: 19 Junio 2014]

http://cedla.org/sites/default/files/IAE_Mosconi_Informe_reservas_2012.pdf

- DIARIO LA CAPITAL, “*La privatización de YPF, un ícono de la década del 90*”, [Fecha de Consulta: 25 Mayo 2014]

http://www.lacapital.com.ar/ed_impresa/2012/4/edicion_1260/contenidos/noticia_5210.html

- GADANO, N., “*YPF, pasado y futuro*”, Le Monde Dipomatique, 2012 [Fecha de Consulta: 25 Mayo 2014]

<http://www.eldiplo.org/index.php/archivo/154-el-subsuelo-en-disputa1/ypf-pasado-y-futuro/>

- SABATELLA, I. y SERRANI, E., “A 20 años de la privatización e YPF. Balance y perspectivas”, Voces en el Fénix, 2012. [Fecha de Consulta: 25 Mayo 2014]

<http://www.vocesenelfenix.com/content/20-a%C3%B1os-de-la-privatizaci%C3%B3n-de-ypf-balance-y-perspectivas>

- IDESA, “La producción de petróleo cayó al nivel de 20 años atrás”, [Fecha de Consulta: 25 Mayo 2014]

<http://www.idesa.org/informes/694>

- DIARIO 20 MINUTOS, “Las claves del conflicto que enfrenta a Argentina con Repsol”, [Fecha de Consulta: 25 Mayo 2014]

<http://www.20minutos.es/noticia/1367893/0/repsol/ypf/claves/#xtor=AD-15&xts=467263>,

- DIARIO LA NACIÓN, “Cómo será la nueva composición de YPF tras la expropiación”, [Fecha de Consulta: 25 Mayo 2014]

<http://www.lanacion.com.ar/1465540-como-sera-la-nueva-composicion-de-ypf-tras-la-expropiacion>

- LA NACIÓN, “YPF presentará mañana el plan de los 100 días para ampliar su producción”, [Fecha de Consulta: 25 Mayo 2014]

<http://www.lanacion.com.ar/1503481-ypf-presentara-manana-el-plan-de-los-100-dias-para-ampliar-su-produccion>

- DIARIO INFONEWS, “Fractura hidráulica y medioambiente al debate”, [Fecha de Consulta: 25 Mayo 2014]

<http://www.infonews.com/2013/09/04/politica-95857-fractura-hidraulica-y-medioambiente-al-debate.php>

- DIARIO PÁGINA 12, “El crudo estaba, pero no había quién lo fuera a buscar”,

[Fecha de Consulta: 25 Mayo 2014]

<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-167946-2011-05-11.html>

- DIARIO LA NACIÓN, “*YPF firmó el acuerdo final con Chevron para explotar Vaca Muerta*”, [Fecha de Consulta: 25 Mayo 2014]

<http://www.lanacion.com.ar/1601568-ypf-firmo-el-acuerdo-final-con-chevron-para-explotar-vaca-muerta>

- DE VIDO, J. Y KICILLOF, A., “*Informe Mosconi*”, 2012, [Fecha de Consulta: 25 Mayo 2014]

<http://www.mecon.gov.ar/wp-content/uploads/2012/06/Informe-MOSCONI-v12-modif.pdf>

- INFORMACIÓN LEGISLATIVA, “*Ley 26.197*”, [Fecha de Consulta: 25 Mayo 2014]

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123780/norma.htm>

- DIARIO CLARÍN, “*Piden declarar inconstitucional el acuerdo entre Neuquén e YPF por Vaca Muerta*”, [Fecha de Consulta: 25 Mayo 2014]

http://www.ieco.clarin.com/economia/Presentaron-inconstitucionalidad-Neuquen-Vaca-Muerta_0_979102400.html

- DIARIO CLARÍN, “*El acuerdo de YPF y Chevron no es secreto, pero no lo muestran*”, [Fecha de Consulta: 25 Mayo 2014]

http://www.clarin.com/politica/acuerdo-YPF-Chevron-secreto-muestran_0_983901653.html

- DIARIO CLARIN, “*Ordenan investigar a Cristina por acuerdo de YPF-Chevron*”, [Fecha de Consulta: 25 Mayo 2014]

http://www.clarin.com/politica/Ordenan-investigar-Cristina-acuerdo-YPF-Chevron_0_1137486618.html

- INFORMACIÓN LEGISLATIVA, “*Ley 26.932*”, [Fecha de Consulta: 25 Mayo

2014]

<http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/225000-229999/229282/norma.htm>

- TELAM, “*Afirman que el acuerdo por YPF impulsará inversiones y desarrollo*”, [Fecha de Consulta: 25 Mayo 2014]

<http://www.telam.com.ar/notas/201404/60653-ypf-acuerdo-repsol-inversiones-desarrollo.html>

- REUTERS, “*Cronología: Argentina quiere recuperar control de la petrolera YPF*”, [Fecha de Consulta: 25 Mayo 2014]

<http://lta.reuters.com/article/domesticNews/idLTASIE83F0AG20120416>