

## Una Jornada Intrascendente: A propósito del debate en el Senado de la Nación de la ley de expropiación de YPF S.A.

por Pablo Rueda

### 1. Introducción:

Argentina tiene serios problemas que resolver en materia de aprovechamiento de sus recursos hidrocarburíferos. Durante la última década Argentina consumió, sin reponer, gran parte de sus reservas, redujo su producción, y perdió un destacado posicionamiento como país exportador de hidrocarburos. Argentina ha debido importar en los últimos años costosísimas cantidades de gas natural, además de gasoil.<sup>113</sup>

En ese marco y con el propósito expreso de retomar la senda del autoabastecimiento, el Poder Ejecutivo Nacional elevó a consideración del Congreso de la Nación, y este votó mayoritariamente a favor, un proyecto de ley que declara de interés nacional el autoabastecimiento de hidrocarburos y sujeta a expropiación a la principal empresa petrolera del país, YPF S.A. (la “Ley de Expropiación”).

Al tratar el proyecto, casi por unanimidad, los senadores lo calificaron como un proyecto de trascendencia histórica para los argentinos. Así lo expresó el primer orador del debate, el senador Fuentes (FPV-Neuquén), cuando dijo: “*Señor Presidente: el mensaje del 16 de abril de la señora presidenta de la Nación marca un punto de inflexión. Estamos ante una suerte de bisagra histórica. ...*”. En el mismo sentido, el Senador Morales (UCR-Jujuy) expresó que: “*... estamos en un día y en una jornada histórica como pocas...*”. La senadora Corradi de Beltrán (Movimiento Santiago Viable-Sgo. del Estero) dijo: “*Considero que hoy es un día histórico, que es un momento trascendental para todos los argentinos, como lo han sido otros y que, gracias a Dios, también he tenido la posibilidad de ser protagonista. Me refiero a sesiones en las que hemos tratado temas como el traspaso de Aerolíneas Argentinas, la movilidad jubilatoria, el matrimonio igualitario, la ley de medios, la recuperación del salario de los trabajadores de las AFJP*”. También son elocuentes los dichos de la senadora Higonet (PJ-La Pampa): “*Hace unos días leía como una metáfora que si la industria es el motor de un avión, la energía es el combustible. Usando esta metáfora de avión país siento que hay un vuelo que comenzó en 2003 y extendió sus inmensas alas para que pudieran subirse los más de cuarenta millones de argentinos. Si alguno se quedaba abajo o se quedaba afuera, ese vuelo no tenía sentido. Y el vuelo fue creciendo y aparecieron muchas circunstancias y hechos muy fuertes. Precisamente, el 17 de julio de 2008 pudimos pintar más fuerte que nunca en ese avión la bandera argentina. Y seguimos. Pero no olvidamos el recurso tierra. Fue así que a fin de año se votó la ley de tierras. Seguramente, hoy, con la sanción del proyecto de ley en consideración, vamos a recuperar y fortalecer la soberanía energética, lo que le dará plenitud a ese vuelo.*”

---

<sup>113</sup> LÓPEZ ANADÓN, Ernesto A., *Las cifras del petróleo y del gas, 50 años de Petrotecnia*, publicado por el Instituto Argentino del Petróleo y del Gas, Buenos Aires, Febrero 2010, pág. 10.

Estas casi unánimes declaraciones de grandiosidad y trascendencia sobrevivieron a pesar que en el Senado de la Nación, como órgano colegiado, fue consciente de otras opiniones que advirtieron acerca de la precariedad de la supuesta jornada histórica. Todos escucharon al senador Romero (Alianza PJ y Frente Justicialista p/Victoria-Salta) cuando dijo: *“Pero hay que decir la verdad: desde que se descubrió petróleo hace más de cien años en Comodoro Rivadavia tuvimos un sinnúmero de idas y venidas, de marchas y contramarchas, y siempre en momentos de crisis recurrimos a soluciones supuestamente heroicas.”* También escucharon a la senadora Estenssoro (Coal. Cívica-CABA) decir: *“La Argentina necesita una YPF argentina, pero antes que nada necesita una nueva política energética nacional, sustentable y de largo plazo”*, y al senador Linares (FAP-Buenos Aires): *“Obviamente, el tema de YPF se enmarca en un contexto mucho mayor que aquí se ha mencionado también, que es el problema energético en general que tiene el país, y esto con la falta de discusión de una política energética de largo plazo –que me parece que es uno de los temas que tendríamos que poner prontamente en debate– que sea el marco jurídico nuevo para esta nueva etapa del país, porque el tema energético supera lo de YPF. ...”*. Expresó la senadora Morandini (Frente Cívico-Córdoba): *“Ya he estado en varias votaciones de este tipo y hoy veo que se presenta con una apariencia ideológica y, en realidad, se va perdiendo el sentido de la realidad, porque como la verdad se torna peligrosa, la opinión reemplaza a esa verdad y se nos presenta como una gesta épica y patriótica lo que en realidad es el reconocimiento del fracaso de una política energética, de la que YPF es nada más que un instrumento.”*.

También el mismo senador Fuentes que inició el debate haciendo referencia a la bisagra histórica reconoció en el recinto: *“... somos conscientes que la sola expropiación no soluciona el problema pero, también, que sin la expropiación no hay inicio a la solución del problema”*.

El presente trabajo examina el debate de la Ley de Expropiación a través del estudio de la versión taquigráfica de la reunión del Senado del 25 y 26 de abril de 2012. Nos referimos a las posiciones de los distintos senadores, con el propósito de demostrar, como premisa principal, que el proyecto de ley declarando de interés nacional el autoabastecimiento de hidrocarburos y la declaración de expropiación de la empresa YPF S.A. constituye un proyecto sustancialmente intrascendente para la consecución de los fines que el mismo proyecto se propone.

Omitimos intencionalmente en este estudio cualquier juicio de valor sobre si la privatización de YPF S.A. es positiva o negativa para el país. Dejamos este debate para los privatistas y estatistas. Sólo destacamos intencionalmente su carácter intrascendente para el desarrollo hidrocarburífero en el largo plazo, con el fin de superar, tanto a los “neoliberales”,<sup>114</sup> como a los “populistas progres”.<sup>115</sup> Confrontamos con aquellos que piensan que el carácter privado o estatal de YPF resulta relevante para la solución de la actual problemática energética nacional. La pérdida del autoabastecimiento no puede atribuirse al accionar de una empresa, por más grande que sea, sino más bien al marco jurídico dentro del cual ésta despliega su actividad. Es decir, las causas deben rastrearse en un contexto más amplio, que es el de una larga tradición de ideologismo infantil utilizado como justificación para

---

<sup>114</sup> Calificación usual utilizada por la izquierda.

<sup>115</sup> Calificación usual utilizada por la derecha.

no hacer lo que hay que hacer. Demostraremos a través del debate de nuestros senadores que la permanente lucha pendular entre privatistas y estatistas, al menos en materia energética, determinan el insatisfactorio estado de nuestro sector energético, y que constituyen posiciones tan mezquinas como triviales en el debate de la problemática energética argentina. Nuestro enfoque se dirige al desarrollo hidrocarburífero en el largo plazo, probando que lo votado por nuestro Congreso Nacional es intrascendente para ese desarrollo.

Si bien tenemos nuestra opinión al respecto, tampoco nos adentraremos a juzgar la constitucionalidad de sus formas. La defensa del interés nacional exige que ese debate sea hecho públicamente, sólo por aquellos que tienen la responsabilidad de sostener la posición del gobierno nacional.

Como lo destaca el Título I de la Ley de Expropiación de YPF, su objetivo es el autoabastecimiento. Este objetivo no es nuevo ni hace falta otorgarle jerarquía legal, ya que la tiene desde el año 1967 gracias a la ley de Hidrocarburos 17.319.

Las ventajas del autoabastecimiento se advirtieron por primera vez en tiempos de la Primera Guerra Mundial, con motivo del desabastecimiento de combustibles producto de la falta de suministros extranjeros. A partir de ello, se empezó a advertir que el autoabastecimiento permite asegurar el suministro energético a futuro, da energía a nuestras industrias, sostiene el transporte, da sostén a nuestras economías regionales, ayuda a poblar el país y forma profesionales, técnicos y expertos en temas energéticos, entre otros tantos beneficios que incluyen contribuir 43.780 millones de dólares en impuestos en el período 2002-2008, contra los 27.895 aportados por el sector agropecuario en el mismo período.<sup>116</sup>

Finalmente corresponde un reconocimiento a nuestros senadores nacionales. Tuvo razón el senador Rodríguez Saá (Alianza Compromiso Federal-San Luis) cuando dijo: *“Durante todo este riquísimo debate hoy la clase política, el Senado de la Nación, está dando muestras a la ciudadanía de que hemos tenido un rico y polémico debate en donde se han discutido temas de la historia, temas del pasado y también del futuro.”* Es que del estudio de la versión taquigráfica, queda claro que los senadores, en conjunto, conocían las causas del problema energético y sabían lo que tenían que legislar para resolverlo.

Sin embargo, el producto de ese debate que es la Ley de Expropiación, como en muchos otros temas, está lejos de alcanzar el carácter de herramienta eficaz para el desarrollo del país en el largo plazo. Nos viene a la memoria el discurso de Al Pacino en la película *Perfume de Mujer*, cuando haciendo referencia a su joven amigo Charlie, que no se vende aunque ello signifique poner en riesgo su propio futuro, reconoce: *“... , y eso amigos míos se llama ser íntegro. Eso es ser valiente. Así deberían ser nuestros líderes. Yo he llegado a la encrucijada de mi vida. Siempre he sabido cuál es el camino debido. Pero nunca lo seguí. ¿saben por qué? Porque era tremendamente difícil.”*

## **2. Las variables requeridas para el desarrollo hidrocarburífero son indisponibles.**

---

<sup>116</sup> LÓPEZ ANADÓN, Ernesto A., *Las cifras del petróleo y del gas, 50 años de Petrotecnia*, publicado por el Instituto Argentino del Petróleo y del Gas (IAPG), Buenos Aires, Febrero 2010, pág. 10.

De la misma manera que nadie puede discutir que dos más dos es cuatro, nadie puede discutir que el desarrollo del sector hidrocarburífero en el largo plazo, requiere de la conjunción eficiente de las siguientes cuatro variables:

$$DHLP = RN + I + CTC + SSA$$

Donde,

*DHLP* significa Desarrollo Hidrocarburífero en el largo plazo,

*RN* significa Recurso Natural,

*I* significa Inversión,

*CTC* significa Capacidad Técnica y Comercial, y

*SSA* significa Sustentabilidad Socio-Ambiental.

La inexistencia de cualquiera de estas variables provoca, inevitablemente, la inviabilidad del desarrollo hidrocarburífero en el largo plazo.

Por ejemplo, si el recurso natural se ha agotado, aún con las demás variables, será imposible sostener el desarrollo hidrocarburífero en el largo plazo. Esto sucedió por ejemplo en la Isla de Pascua cuando una gran civilización desapareció por una sobre explotación de sus bosques, que alcanzó el agotamiento total del recurso.

Lo mismo sucede con cualquiera de las demás variables del desarrollo hidrocarburífero. Hasta hace unos años, no existía la tecnología para desarrollar los recursos no convencionales como las arenas compactas o el gas o petróleo de esquistos (*shale oils and shale gas*). Y con respecto al cuarto factor, sabemos que hasta hoy está prohibido por acuerdos internacionales el desarrollo hidrocarburífero en la Antártida, por entender que éste carece de sustentabilidad socio-ambiental.

Por ello, resulta de enorme importancia contar con una regulación eficiente que conjugue las cuatro variables de la mejor forma posible, ya que ese es el único camino para lograr el desarrollo hidrocarburífero en el largo plazo.

En la Argentina la variable *Recurso Natural* tiene características que le otorgan un enorme potencial. En la actualidad, la mayoría de nuestros yacimientos en producción son “maduros”. Existen en el país unos 65.000 pozos perforados de los cuales unos 21.300 se encuentran activos.<sup>117</sup> Sin embargo, la Argentina tiene un importante potencial no desarrollado de recursos de petróleo y gas. En primer lugar, están las áreas de frontera alejadas de los yacimientos conocidos y escasamente exploradas. La superficie total de cuencas sedimentarias argentinas es de 3,6 millones de km<sup>2</sup>. Las cuencas productivas representan tan solo el 15% de la superficie total. Hasta el año 2005 se habían perforado 5.107 pozos exploratorios en el país, Tan solo el 3,4% de ellos se perforó en cuencas no productoras. Dentro de

---

<sup>117</sup> LÓPEZ ANADÓN, Ernesto A., *Las cifras del petróleo y del gas, 50 años de Petrotecnia*, publicado por el Instituto Argentino del Petróleo y del Gas (IAPG), Buenos Aires, Febrero 2010, pág. 18.

éstas también están las áreas *off-shore* donde la actividad privada ha perforado unos 170 pozos de los 180 pozos totales perforados. La Argentina también cuenta con un enorme potencial en hidrocarburos no convencionales, particularmente en arenas compactas, los esquistos y el gas asociado a los lechos de carbón. El senador Guinle (Frente por la Integración-Chubut) al respecto dice con razón: “*Nosotros tenemos acá una superficie sedimentaria donde hay veinticuatro cuencas “prospectables”, de las cuales hay cinco productivas. Estas cinco productivas fueron las que en su momento descubrió la petrolera estatal.*”

Estas distintas características del potencial geológico argentino, necesariamente deberían influir y determinar gran parte de la regulación energética. De otra manera existen grandes posibilidades que dicha regulación lleve a un fracaso. No es lo mismo la regulación necesaria para las cuencas super maduras de los Estados Unidos,<sup>118</sup> que la regulación requerida para las cuencas inexploradas cuencas del mar ártico en Rusia. Mientras que en los Estados Unidos existen unos 600.000 pozos perforados a 1992, en el nuevas cuencas del ártico aún no existe ninguno. Por eso tampoco es lo mismo la regulación necesaria para los yacimientos convencionales que para los no convencionales, así como la regulación del *on-shore* debe diferir de la regulación del *off-shore*. Es más, las nuevas tecnologías de perforación horizontal en los yacimientos no convencionales, justifican la consideración de regulaciones especiales para permitir explotaciones de distintas empresas en la misma área pero a distintas profundidades.

Por ello, El desarrollo hidrocarburífero futuro exige adaptar nuestra ley de hidrocarburos para que con vistas al desarrollo de *Recursos Naturales* de distinta naturaleza (*on-shore*, *off-shore*, no convencionales, etc.), esta regule eficientemente el tamaño de las áreas de exclusividad exploratoria, la duración de los permisos de exploración y concesiones de explotación, el régimen fiscal aplicable y los incentivos impositivos, etc., distinguiendo las distintas cuencas y tecnologías que se utilicen en la explotación.

Nada dice al respecto la Ley de Expropiación.

El Senado también debatió pero no reguló acerca de la variable *Capacidad Técnica y Comercial*. Esta variable es sumamente importante ya que la productividad de un yacimiento depende en gran medida de la capacidad técnica de explotación. Con adicionar técnicas suplementarias, técnicas de recuperación asistida y muchas otras nuevas tecnologías que no se encuentran disponibles en el país, el desarrollo hidrocarburífero es mayor, más barato y más sustentable ambientalmente. Esta variable hace que se requiera un debate profundo acerca de la participación de las empresas extranjeras en el desarrollo del sector en nuestro país. Países como Rusia que poco interés han demostrado en abrir sus recursos hidrocarburíferos a la inversión extranjera, ceden y se asocian con tradicionales multinacionales cuando se trata de explorar cuencas de altísimo riesgo comercial y ambiental, donde solo las más avanzadas tecnologías desarrolladas por tales

---

<sup>118</sup> JOHNSTON, David, JOHNSTON, Daniel, ROGERS, Tony, *International Petroleum Taxation*, Independent Petroleum Association of America, New Hampshire, Julio 2008, pág. 1

multinacionales, son capaces de darle factibilidad técnica a los emprendimientos.<sup>119</sup> Nuestros senadores reconocen que las necesitan, pero por otro lado las destratan, y dan a entender que su supuesta naturaleza depredadora justifica cualquier acción en contra de ellas. Por ejemplo, la senadora Aguirre (Alianza Frente Popular Riojano-La Rioja) al respecto dijo: *“Con esta decisión histórica, las principales fuerzas políticas argentinas, unidas, impedirán que los grupos de poder extranjeros y sus socios locales sigan condicionando la marcha del país mediante la manipulación de la producción de combustibles”*. Otros senadores mostraron el otro lado de la moneda. Por ejemplo, el senador Verani (Alianza Concertación para el Desarrollo-Río Negro) advirtió: *“De alguna manera, también Juan Domingo Perón reconoció que YPF por sí sola no tenía capacidad organizativa ni técnica para llegar a este tipo de abastecimiento. Decía que los sistemas empleados en la Argentina distan mucho de los nuevos métodos de exploración, prospección, cateo y explotación racional de los yacimientos modernos. ... Al respecto, con su terminología, decía que hacer de esto una cuestión de amor propio es peligroso y estúpido. Y concluía diciendo que estos nacionalistas de opereta han hecho tanto mal al país con sus estupideces como los colonialistas con sus vivezas; unos negativos y otros excesivamente positivistas representan dos flagelos para la economía del país. Luego, sigue Arturo Frondizi, que primero desconoció lo sostenido por Perón pero que después cambió. Evidentemente, Arturo Frondizi llegó al autoabastecimiento a través de su política, criticable o no, pero llegó. Y después, viene don Arturo Illia, que estaba convencido de que la recuperación del usufructo de los recursos naturales por parte del Estado era de diametral importancia, porque sostenía que era la columna vertebral de la base en la cual sostener el progreso de la República.”*

Al respecto decía el presidente Perón: *“Nosotros no podemos extraer nuestro petróleo, porque carecemos del enorme monto de dinero que se precisa para invertirlo en una empresa que se ocupe de sacarlo. El petróleo lo tenemos, es cierto, pero ¿de qué nos sirve que se encuentre a dos, tres o cuatro mil metros de profundidad en la tierra? Para sacarlo necesitamos muchos e inmensos capitales que, desgraciadamente, no disponemos por ahora (...) ¿Qué ellos sacan su beneficio? Por supuesto que no van a venir a trabajar por amor al arte. Ellos sacan su ganancia y nosotros la nuestra: es lo justo”*.<sup>120</sup>

Por otro lado, la inevitable necesidad del aporte actual de las empresas extranjeras para el desarrollo hidrocarburífero en el largo plazo, no obsta que el Estado trabaje para dejar de depender de ellas en todo lo que resulte posible. Como bien afirma la senadora Parrilli (FPV-Neuquén): *“De igual modo, necesitamos crear puestos de trabajo de alta calificación, profesionalización –como decía nuestra presidenta– y el desarrollo de una industria petroquímica y metalmeccánica que inserte a nuestras economías regionales y distribuya de otra manera nuestra población que está asentada en los grandes centros urbanos. También debemos reinvertir la renta en proyectos de modernización e innovación tecnológica, como están haciendo otros países, y como lo están haciendo Petrobras en Brasil y PDVSA. De igual modo, destinar fondos para capacitación e innovación va a*

---

<sup>119</sup> HENDERSON, James, *Los consorcios Para el Off-shore ruso – Noticias positivas para el largo plazo*, Oxford Institute for Energy Studies, Oxford, Mayo 2012, pág. 1.

<sup>120</sup> GADANO, Nicolás, *Historia del Petróleo en la Argentina, 1907-1955: desde los inicios hasta la caída de Perón*, Edhasa, Buenos Aires, 2006, pág. 566.

*otorgarnos la soberanía tecnológica que necesitamos. Las escuelas técnicas –a través de la ley reformada durante el gobierno de Néstor Kirchner–, las escuelas de oficios, los institutos de formación docente, las universidades, las pymes regionales y las empresas estatales deben articularse en un proyecto de ciencia y tecnología orientado a brindar respuestas para el presente pero también hacia el futuro. Se debe orientar esa investigación hacia las necesidades reales del país y al poder nacional de decisión, el cual tendrá que conducir esas investigaciones para no errar el rumbo que hemos tomado los argentinos, fundamentalmente en materia de inclusión social, así como la investigación planificada, interdisciplinaria y vinculada con el desarrollo económico con inclusión social. Nuestra presidenta ha hablado de la soberanía energética pero también tiene que haber un compromiso de todos nosotros para construir la soberanía tecnológica, la cual nos debe llevar a lograr esos objetivos que hemos planteado en el plano estratégico industrial de generación de empleo y de soberanía alimentaria.”*

Tampoco nada de esto regula la Ley de Expropiación.

Regular sobre la variable *Sustentabilidad Socio-Ambiental* constituye una de los desafíos difíciles para el desarrollo hidrocarburífero de los próximos años. En la Argentina se ha avanzado mucho en regulación ambiental. No puede desconocerse que la Res. SE 105/92 en materia de venteo de gas natural, saneamiento y tapado de piletas y abandono de pozos inactivos ha tenido un impacto sumamente positivo sobre la sustentabilidad socio-ambiental de la actividad. Lo mismo puede decirse de la normativa ambiental provincial que la sucede. Al respecto dijo el Senador Lores (Movimiento Popular Neuquino-Neuquén): *“Años atrás existían lagunas empetroladas en distintos lugares del país y eran vistas como normales. Por supuesto, hoy se han prohibido y se han remediado, y se han elevado en forma notable las normas y las exigencias para el control de todos estos aspectos de contaminación.”*

Pero el desafío hacia el futuro es mucho mayor. El desarrollo de yacimientos no convencionales como las arenas compactas y los esquistos requieren de una regulación ambiental específica y cuidadosamente diseñada según el entorno en donde la misma se desarrolla. Los riesgos ambientales de esta actividad son mayores a los de la explotación de yacimientos convencionales, pero esta circunstancia no puede traducirse en un desincentivo de las autoridades para desarrollar la actividad, sino por el contrario, en la elaboración más urgente de normas especiales. Lo mismo puede decirse de la explotación *off-shore*, particularmente después del accidente en el Golfo de México.

Los senadores debatieron estas cuestiones. Dijo el senador Verna (PJ-La Pampa): *“De la misma manera, espero que esté permeable el senador presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda para que haga alguna referencia –por ejemplo al final–, de respeto al medio ambiente. Creo que no se trata de sacar petróleo a cualquier precio y contaminar como lo ha hecho la empresa Repsol YPF, que obliga a reclamar pasivos que son no de la Nación sino de los territorios provinciales que están más afectados.”*

Sin embargo, la Ley de Expropiación tampoco se adentra en la regulación de esta importantísima variable.

Finalmente resta referirnos a la variable *Inversión*. La Ley de Expropiación también omite regular esta variable que es en la actualidad la que más afecta el desarrollo hidrocarburífero argentino. Es respecto de esta variable donde más se destaca la intrascendencia de la ley de expropiación de YPF en el desarrollo hidrocarburífero en el largo plazo. Decía la senadora Estenssoro respecto de la situación de YPF en el año 1995: *“Cuando mi padre murió, en 1995, YPF se había transformado en una multinacional argentina, de capital mixto, público privado, controlada por el Estado Nacional con yacimientos en Bolivia, Perú, Ecuador, Estados Unidos, Rusia e Indonesia. Era la petrolera número once en el ranking mundial.”*

En la Argentina, desde el año 2002 y particularmente desde el año 2004, la variable *Inversión* carece de los presupuestos necesarios para su existencia. No hace falta recordar que en el año 2002 se intervinieron los precios de venta de los hidrocarburos en el mercado interno. En el año 2004, se agudizaron las retenciones a las exportaciones y se liquidó el negocio de exportación de gas natural, impidiendo a las empresas locales obtener financiamiento a través de tales proyectos. Tan solo imaginemos el potencial de financiamiento de nuestros yacimientos de gas no convencional, si no se hubiera liquidado el mercado regional de nuestro gas natural. No se trata de juzgar las razones por las cuales el gobierno decidió liquidar ese mercado, simplemente advertir que la existencia de un mercado de exportación es sumamente relevante para el desarrollo del sector y, bien regulado, debiera aumentar la oferta de hidrocarburos en el mercado interno, en vez de limitarlo como entienden muchos con miopía. Yerra el senador González (FPV-Santa Cruz) cuando afirma que: *“Un país en crecimiento permanente necesita energía. Por ello, hay que preocuparse cuando se exporta energía.”* Y yerra mucho más el senador Fernández (FPV-Buenos Aires) cuando afirma: *“En ese sentido, la senadora Negre de Alonso expresó que se vendía el gas a Chile a precios impresionantemente bajos. Entonces, yo siento que en la primavera tengan que juntar leña pero, ¡primero los argentinos! Discúlpennme. Yo sigo creyendo en esa visión; y después, con todo gusto, estarán los hermanos latinoamericanos. Pero recordemos que las tres virtudes teológicas son la fe, la esperanza y la caridad; y la caridad bien entendida empieza por casa.”* El mercado regional del gas natural era importante para el desarrollo energético del país, y su extinción no hizo más que agravar la crisis del sector en el largo plazo, dando un magro alivio en el corto plazo. Obviamente, hoy ya no estamos en condiciones de ni siquiera pensar en esa posibilidad.

Las medidas que determinaron la inexistencia de condiciones razonables para la inversión hidrocarburífera son doblemente gravosas para el desarrollo del sector, ya que así como a través de la intervención en los precios internos, se desalentaron nuevas inversiones para incrementar la oferta de hidrocarburos, los precios de energía artificialmente deprimidos también fomentaron un consumo extraordinario. Así el efecto de reducción de las reservas existentes es doble, ya que afecta tanto los niveles de incorporación de nuevas reservas como la velocidad del agotamiento de las reservas existentes. Es por ello que a pesar de que pudiera haber incorporación de nuevas reservas, las medidas de fomento del consumo pueden determinar que las mismas sean insuficientes para sostener los niveles anteriores a la intervención. Al respecto dijo la senadora Parrilli: *“Insisto, esto no solamente se debe a la disminución de la producción, sino también al enorme crecimiento que ha tenido este país, al aumento de consumo que ha tenido la industrialización, el aumento del*

*turismo, la agroindustria, que se ha desarrollado de una manera extraordinaria, lo cual también contribuyó a generar ese desequilibrio entre la oferta y la demanda.”*

Tampoco nuestros senadores omitieron debatir los efectos de la intervención de los precios en la variable *Inversión*. El senador Sanz (Alianza FCF-UCR-confe - Mendoza) los describe con agudeza cuando afirmó: “*Mientras tanto, el mate se llenó de bombillas sin recargar el termo, como bien dice un amigo nuestro a manera de ejemplificación. ¡Esa es la imagen de un país que explota, explota, explota y saca sin la requerida inversión en exploración!*”. Continuó afirmando el senador Sanz: “*¿Cuántas empresas invertirán en la Argentina con estos precios? ¿Seguirá vigente el inadmisibles subsidio al usuario de gas de Puerto Madero, penalizando así, como lo dijo el señor senador Romero, al que compra garrafas en el interior profundo del país, por no disponer de una red de gas domiciliaria?*”. También hubo reconocimientos de esta situación por otros senadores. Por ejemplo el senador Morales dijo: “*El país necesita la plata que pueden poner los argentinos para desarrollar las áreas; un monto que ascenderá a 7 mil u 8 mil millones de dólares por año en un lapso de cinco años para recuperar el autoabastecimiento.*”; y el senador Romero afirmó: “*Entonces, ¿cómo vamos a conseguir los recursos, los 20.000 ó los 40.000 millones que hace falta? ¿Vamos a tener que negociar que vengan los chinos o quién? ¿lo que antes nos quejábamos que se llevaban los españoles se lo llevarán los chinos o los brasileños? ¿Ese es el futuro? ¿Ese es el destino? ¿Cómo conseguiremos los recursos?*”

Yendo más profundo dijo el senador Romero: “*... porque se ha permitido a las empresas trabajar con un valor de 2 dólares cuando se importaba el gas a 7,16 y se lo sigue importando*”...“*Por ahí aparece la suba en la producción, con lo cual es obvio que lo que se necesitaba era precio.*” En la misma línea se manifestó el senador Morales al afirmar: “*No hubo política de mediano y largo plazo y, por lo tanto, no hubo planificación. La política fue consolidar la dependencia, la pérdida de autoabastecimiento y un subsidio cada vez menos transparente. Incluso, se dio una política regional para consolidar la dependencia en ese contexto y sobre esa idea de cómo tenía que funcionar la matriz energética del país. Sin embargo, todo esto se ha generado sin inversiones; ello confirma esta política de dependencia. ... Hoy veía en Página 12 y la verdad es que me sorprende la primera noticia que sale allí. Tiene que ver con el establecimiento de una política de sendero de precios. Me sorprende porque recién ahora, después de nueve años, mientras pagamos 10 dólares el millón de BTU a Bolivia -15, 16, 17 dólares el millón de BTU a estos barcos que están llegando-, mientras pagamos a los productores locales 2,50 dólares el millón de BTU, el gobierno se hace muchas preguntas. Así no hay política que aguante; no hay política que genere incentivo de inversión. ... De ahí el problema más importante del contexto en que tratamos la nacionalización de YPF: la crisis energética*”. El senador Lores afirmó: “*... de tener que comprar recursos –fundamentalmente gas, petróleo y otros combustibles- al extranjero a precios que están muy alejados de lo que se paga en la boca de pozo de la producción nacional. Se compra a 12 dólares el millón de BTU de gas a Bolivia y a 20 o 22 dólares el millón de BTU por los buques metaneros y los barcos regasificadores de GNL ... esta situación es absolutamente insostenible y debemos encontrar la medida para solucionar este problema.*” El senador Mayans (FPV-Formosa) expresó: “*Esperemos que a partir de ahora logremos ese autoabastecimiento que –lógicamente– ha sido atacado duramente por el crecimiento que tuvo la República Argentina, que fue exponencial –fui profesor de*

matemática—. Así que la curva fue inversamente proporcional. La máxima producción se produjo en 1998 y 1999 y después vino decreciendo, tanto en petróleo como en gas, por falta de inversión”. El senador Basualdo (Alianza Compromiso Federal-San Juan) afirmó que: “Se habló de las inversiones, de cuánto debiera pagarse el barril o el gas, todo lo cual me parece bien. Me parece bien pagar el barril a cuarenta dólares o que se pague un precio justo por el gas para tener inversiones. Porque está claro que no se puede pagar dos dólares el nuestro, diez el proveniente de Bolivia y más de 18 dólares el importado más lo que representa el flete”; la senadora Montero (Alianza Frente Cívico Federal UCR-confe - Mendoza): “Porque no solo a YPF se le cayó la producción. Se le cayó a todas las empresas petroleras del país, casi sin excepción. Es decir que tiene que haber reglas de juego estables.”; y la senadora Estenssoro: “Desde 2003, este gobierno –no otro– puso en marcha una política irracional que castigó a los productores nacionales y fomentó las importaciones, hasta que perdimos el autoabastecimiento. Esto ya fue dicho, pero es importante señalar cómo se explica que a los productores nacionales que operan en la Argentina se les pague todavía 2,65 dólares el millón de BTU para producir en el país, mientras se importa gas del otro lado de la frontera –de Bolivia– a 10 dólares, o se lo trae por barco –se están construyendo puertos para recibir el gas licuado que se trae por esa vía– a 17 dólares.”

Pero aún siendo patente y generalizado en el Senado el impacto adverso de la intervención en los precios en la variable *Inversión*, los argentinos no dejamos de pretender ser más vivos que el resto, y superando las barreras de la lógica científica, pretendemos que  $2+1=4$ . Ejemplo de esta viveza son los dichos del senador Fernández cuando afirmó que: “Bajo el control del Estado esto no tiene que ser así. Somos conscientes de que durante 2012 vamos a tener que importar combustible. No tengo ninguna duda. Sin embargo, estoy seguro de que durante el 2013 eso no será así porque están dadas las condiciones para poner a funcionar pozos que se han detenido inexplicablemente y porque la búsqueda de rentabilidad hacía que no se pusiera ni un tornillo.”

El senador Romero aclaró la vinculación entre la intervención en los precios y la variable *Inversión* cuando dijo: “Y nosotros vamos a decir: No, mirá, el petróleo cuesta 120 en el mundo, pero nosotros pagamos 40 porque somos campeones mundiales, porque el señor Moreno está modificando todas las leyes del mercado. ... Entonces, así no vamos a conseguir inversores, vamos a conseguir inversores abusivos, que van a decir: bueno, yo pongo, págame 40, pero déjame exportar a China la otra mitad o el 70 por ciento”. Concluye el Senador Romero: “Hace catorce años que nadie pone seriamente dinero en exploración, por distintos motivos. No vamos a entrar a echar culpa a ningún gobierno, sino a la cobardía del capital que vio que en 1999 había un cambio de gobierno y quería ver qué pasaba con el próximo; el próximo terminó mal y más se asustaron; vino una transición que era corta; y después apareció este modelo que los asustó más. Por eso nadie invirtió seriamente, porque se congelaron las tarifas y porque se congeló la expectativa de rentabilidad, que será un defecto del capitalismo pero lamentablemente así funciona: trabaja para ganar.”

Como dijimos, a falta de unas de las variables, el desarrollo hidrocarburífero resulta inviable aún cuando estén presentes las otras tres. Es la ausencia de la variable *Inversión* no hay posibilidad alguna de alcanzar el pretendido autoabastecimiento. Es que en el negocio de los hidrocarburos, el factor de riesgo es

inmenso. No es posible teóricamente ponderar la significancia de este riesgo. Para poner un ejemplo, es como que un empresario gastronómico deba sobrevivir luego de haber invertido en un restaurante exitoso y en otros ocho restaurantes fracasados e inviables. ¿Qué éxito deberá pretender para el que resulte el único restaurante exitoso, si sabe que de los nueve invertidos sólo uno sobrevivirá? Además, desde el descubrimiento hasta la explotación comercial existen un sinnúmero de riesgos adicionales a considerar. Por ejemplo el yacimiento *off-shore* de Hidra se perforó en 1981 y fue puesto en producción recién en 1994. El yacimiento Poseidón se descubrió en 1999 y su producción comenzó en el año 2003.<sup>121</sup> El caso de las nuevas exploraciones *offshore* en Rusia es un claro ejemplo que da una idea acerca de los que significa el riesgo asociado al negocio hidrocarbúfero. Los proyectos en curso programan el primer pozo en el año 2014 y proyectando un período de exploración que va más allá del año 2020, siendo inconcebible que exista producción antes del año 2025,<sup>122</sup> si alguna.

Por ello, los presupuestos que hacen a la factibilidad de un nuevo proyecto exploratorio requieren la casi absoluta certeza regulatoria y comercial que, en la hipótesis improbable de que exista un descubrimiento significativo, el mismo tendrá una rentabilidad que, además de la ganancia, permita recuperar los costos de ese descubrimiento, y los costos de otros proyectos fracasados. Quienes suelen jugar en los casinos entenderán fácilmente esta realidad.

Por el otro lado, a partir de un descubrimiento importante de hidrocarburos comienza la etapa de producción, la cual difícilmente no sea rentable. Ya hemos hecho referencia a la rentabilidad esperada de un empresario que sabe que de los nueve restaurantes invertidos, sólo potencialmente sobrevivirá uno sólo de ellos. El éxito pasado de ninguna manera determina que el empresario seguirá invirtiendo en nuevos proyectos si no tiene la casi absoluta certeza regulatoria y comercial que en la hipótesis improbable de que exista un descubrimiento significativo, el mismo tendrá una rentabilidad importante.

Como hemos demostrado, nuestros senadores identificaron y ponderaron todas y cada de las cuatro variables necesarias para el desarrollo hidrocarbúfero. Sin embargo, omitieron legislar respecto de todas y cada una de ellas. Justamente la defensa del interés nacional consiste en diseñar una política energética que conjugue de la mejor forma posible estas cuatro variables, de forma tal de maximizar los beneficios para el sector y para el Estado del desarrollo hidrocarbúfero. En la práctica esto significa regular el sector tomando en cuenta la variable *Recurso Natural*, la *Inversión* necesaria, los requerimientos *Técnico-comerciales*, y la *Sustentabilidad Socio-ambiental* de la actividad, estimulando cada una de ellas, pero cuidando de posibles efectos adversos sobre las otras variables, y así lograr un crecimiento equilibrado del sector hidrocarbúfero en el largo plazo.

La supuesta histórica jornada de la Ley de Expropiación omitió regular respecto de todas y cada una de estas cuatro variables, cuestiones que resultan

---

<sup>121</sup> LÓPEZ ANADÓN, Ernesto A., *Las cifras del petróleo y del gas, 50 años de Petrotecnia*, publicado por el Instituto Argentino del Petróleo y del Gas (IAPG), Buenos Aires, Febrero 2010, pág. 12.

<sup>122</sup> HENDERSON, James, *Los consorcios Para el Off-shore ruso – Noticias positivas para el largo plazo*, Oxford Institute for Energy Studies, Oxford, Mayo 2012, pág. 10.

necesariamente determinantes del grado de éxito de la actividad hidrocarburífera nacional en el largo plazo.

### **3. La propiedad privada o estatal de las empresas no forman parte de las variables relevantes para el desarrollo hidrocarburífero.**

De lo que si regulo la Ley de Expropiación fue de la estatización del YPF S.A.

La explotación petrolera en la Argentina nace a partir de la iniciativa privada de Don Leonardo Villa cuando en el año 1865 pide a la Hon. Cámara de Diputados de la Nación la exclusividad temporal para la fabricación y comercialización de kerosene extraído desde sus minas de la Provincia de Jujuy. Interesantemente ya en aquellos tiempos, nuestros legisladores debatieron *inter alia* la nacionalización o provincialización de la actividad.

Hasta 1907, emprendimientos privados habían perforado unos cuarenta y seis pozos, siendo la Argentina pionera en esta actividad.<sup>123</sup> El apoyo al desarrollo de la producción de hidrocarburos fue sostenido por todos los gobiernos nacionales hasta que en Junio de 1922 el entonces Presidente Hipólito Yrigoyen crea Yacimientos Petrolíferos Fiscales y el Ingeniero Enrique Mosconi pasa a conducirla, ya con Marcelo T. de Alvear como Presidente.

La empresa estatal YPF S.E. también fue muy importante en el desarrollo energético argentino. Es más, a ella se le debe el yacimiento de Loma La Lata descubierto en 1978 con una reserva de 290 miles de millones de metros cúbicos. A Gas del Estado S.E. le debemos todos los gasoductos troncales de la República Argentina que conectan los yacimientos de producción con los centros de consumo, particularmente Buenos Aires.

Del mismo modo, la experiencia mundial cuenta con un sinnúmero de éxitos tanto de empresas privadas como otro tanto de empresas estatales, probando así que la propiedad estatal o privada de las empresas hidrocarburíferas, no es determinante, ni en Argentina ni en el mundo, para el desarrollo hidrocarburífero, ni tiene una influencia determinante en ninguna de las cuatro variables que si son determinantes para ese desarrollo.

El senador Linares fue muy locuaz al tratar este punto al referirse el debate de la ley 24.125 que permitió la privatización de YPF S.E, recordando una parte del debate de dicha ley, expresando: *“Después, en Diputados, también es interesante lo que decía el miembro informante Becerra. .... Por primera vez después de muchos años, en 1990 el balance de YPF arrojó utilidades, y hoy la empresa está al día con sus proveedores y no tiene mayores obligaciones internacionales, excepto compromisos con el Banco Mundial, que son préstamos a largo plazo. Se está diseñando una nueva empresa. Se está diseñando una nueva YPF edificada sobre cimientos de eficiencia, para que opere competitivamente en un mercado desregulado y transparente. Y el diputado Di Tullio pidió una interrupción. Dice:*

---

<sup>123</sup> LÓPEZ ANADÓN, Ernesto A., *Las cifras del petróleo y del gas, 50 años de Petrotecnia*, publicado por el Instituto Argentino del Petróleo y del Gas, Buenos Aires, Febrero 2010, pág. ¿?

*¿Me permite una interrupción diputado, con la venia de la Presidencia? Simplemente para preguntarle al compañero: si en este último tiempo esta gran empresa da utilidades, ¿para qué la privatizamos?”*

En el derecho comparado existen distintas categorías de regímenes que se utilizan para regular la actividad. Ninguno es milagroso ni garantiza la mejor solución para el Estado. Es más, son los términos y condiciones específicos de cada uno de ellos, y su eficaz diseño para ajustarlos al ambiente geológico, ambiental, económico y social en donde se aplican, donde realmente se perciben sus bondades para alcanzar el desarrollo hidrocarburífero en el largo plazo.

En todos estos regimenes, el Estado tiene cierta participación en los beneficios económicos del negocio, usualmente conocido como el *government take*.

El régimen que menos requiere de la presencia de empresas estatales, aunque en forma alguna las excluye, es el régimen de concesiones. Nuestra ley de hidrocarburos N° 17.319 regula este régimen principalmente en su Título II. Además de la Argentina, utilizan este régimen los EE.UU, el Reino Unido, Francia, Noruega, Australia, Russia, Nueva Zelanda, Colombia y Sudafrica.<sup>124</sup> En virtud de este régimen, el Estado otorga a una empresa el derecho exclusivo de explorar y explotar el recurso dentro de un área específica por un tiempo determinado. Típicamente la contraprestación es un pago inicial y una regalía fijada como el valor de un porcentaje de la producción eventual futura. Los niveles de regalías e impuestos difieren substancialmente de país en país.

El siguiente régimen son los contratos de coparticipación de producción (en ingles, *production sharing agreements*). En virtud de este régimen, el Estado otorga a una empresa el derecho exclusivo de explorar y explotar el recurso dentro de un área específica por un tiempo determinado. Típicamente la contraprestación que recibe el Estado es un porcentaje de la producción eventual futura que le permite utilizarla para sus propios programas de desarrollo económico y sociales. Nacido en Indonesia en la década del sesenta, este régimen es el elegido en Malasia, India, Nigeria, Angola, Algeria, Egipto, China entre muchos otros, incluyendo nuestras provincias argentinas en el otorgamiento de nuevas áreas a partir de la Ley Corta 26.197 de principios del año 2007. Los niveles de porcentajes e impuestos difieren substancialmente de país en país. Usualmente la forma de incorporación de la participación del Estado o la empresa estatal en la producción se realiza a través de un derecho de “carry” del porcentaje de participación estatal. Es decir, la empresa privada se hace cargo de todos los costos correspondientes al porcentaje de participación estatal hasta que el área entre en su etapa de producción. Una vez comenzada la etapa de producción la empresa estatal reintegra tales costos vía su participación en la producción que aplica a la devolución de los gastos e inversiones adelantados por el socio privado.

El régimen en donde necesariamente se requiere la presencia de empresas estatales es el régimen de contratos de servicios. En virtud de este régimen, el Estado contrata a una empresa para prestar servicios de exploración y/o producción.

---

<sup>124</sup> JOHNSTON, David, JOHNSTON, Daniel, ROGERS, Tony, *International Petroleum Taxation*, Independent Petroleum Association of America, New Hampshire, Julio 2008, pág. 2.

Típicamente la contraprestación es un honorario fijado a precios internacionales de los hidrocarburos o incluso pagos en especie en producción. Utilizan este régimen Irán, Venezuela (petróleo pesado), Arabia Saudita, Filipinas, Kuwait, y el Plan Houston de la Argentina de la década de los ochenta. Los contratos son similares a aquellos que las empresas privadas utilizan con sus respectivos contratistas de servicios, como Schlumberger, Halliburton o Geolog.

La defensa del interés nacional puede ser más o menos exitosa independientemente del régimen que se elija, y ninguno de ellos es mejor o peor defensor que del interés nacional que los otros. De haber entendido esto, se hubiesen evitado horas de debate en el Senado: los legisladores enfocaron el análisis en las bondades o maldades de la estatización cuando debieron haber analizado concretamente de qué manera se puede lograr un desarrollo sustentable, ya sea que las empresas estén en manos del Estado o de los particulares. El interés nacional no puede ser otro que lograr un desarrollo hidrocarburífero en el largo plazo, al menor costo posible en concepto de renta para las empresas privadas. La elección uno u otro régimen dependerá del análisis que se hagan de las cuatro variables que hacen al desarrollo hidrocarburífero, y el equilibrio que se pretenda entre ellas teniendo en cuenta el escenario geológico, económico, tecnológico y socio-ambiental de la respectiva cuenca que se proyecte desarrollar. Esta necesidad de compensar a la inversión privada era conocida por los senadores al debatir el Proyecto. El Senador Romero al respecto dijo: “...será un defecto del capitalismo pero lamentablemente así funciona: trabaja para ganar. Y la viveza nuestra es que aún ganando no sea a expensas nuestra y también sepamos cuál es la ganancia del país. Y eso a veces no lo sabemos en muchos aspectos.”

Se podría afirmar que el interés nacional está mejor protegido si el *government take* de un proyecto es noventa por ciento frente a otro régimen que establezca un *government take* del veinte por ciento. Se trata de una conclusión simplista, parcial y equivocada. Si en el primer caso el *government take* determina la disminución de las reservas con motivo de una menor inversión, o un mayor daño ambiental por la insuficiencia de recursos financieros por parte de las empresas contratistas, podría ser que el *government take* del veinte por ciento hubiera resultado una mejor defensa del interés nacional que uno del noventa por ciento. Repetimos, lo importante es lograr el mejor desarrollo hidrocarburífero en el largo plazo, al menor costo posible para el Estado, considerando sus cuatro variables principales y su equilibrio entre ellas cuando aplicadas a un escenario geológico y socio económico particular.

Esta conclusión no puede ser cuestionada ni desde la derecha ni desde la izquierda. Se trata de un axioma como que  $2 + 2 = 4$ . Después se podrá discutir desde la izquierda o la derecha que variables deben privilegiarse sobre las otras, o que grado de magnitud o velocidad queremos para el desarrollo.

Es así que la defensa del interés nacional es sustancialmente indiferente a la existencia o no de una empresa estatal. Es más el *government take* no es necesariamente mayor o menor, dependiendo de la existencia de empresas estatales. Por ejemplo, en el caso de una empresa estatal que contrata los servicios de empresas privadas a precios internacionales (caso de YPF S.E. en el pasado), el *government take* puede llegar a ser mucho menor que el caso del régimen de concesiones con regalías por un porcentaje importante del valor de la producción del concesionario. Esto se lo dijo el senador Sanz a sus colegas cuando afirmó: “YPF

*podrá ser privada o pública, nacional o extranjera, pero sepamos que más allá de la decisión que tome este Congreso, no habrá más exploración si no hay un replanteo fundamental de la política petrolera.”*

Si es cierto que la existencia de empresas estatales pueden ser útiles para la mejor consecución de ciertas variables del desarrollo hidrocarburífero en el largo plazo. Como al respecto señala el senador Fuentes: *“No solo se recupera una herramienta central y estratégica porque atraviesa la totalidad del proceso productivo, prospección, exploración, perforación, extracción, transporte y comercialización y, antes, diseño de nuevas tecnologías, sino también la empresa testigo que garantiza el conocimiento mínimo que el Estado debe tener de cuánto es el costo interno de ese petróleo. Eso es lo que garantiza esta medida.”*. En el mismo sentido el senador Sanz mencionó que: *“No es la época neoliberal donde el Estado debía ser pequeño. Se trata del siglo XXI y el Estado más que pequeño o grande debe ser inteligente. Y un Estado inteligente, que es lo que tenemos que discutir en la Argentina hoy, en estas horas, debe proteger y explotar sus recursos con visión estratégica, asociándose con los privados, no dependiendo ni renegando de ellos. ... Por supuesto, con YPF formando parte de él, porque nunca debió salir de allí. Ahora, ¿cuáles son los rasgos de esa empresa que queremos? El primero de ellos: la profesionalidad. En este sentido la escuché a la presidenta y me parece bien su planteo. ¡No cualquiera puede gerenciar YPF! ¡Esta empresa no puede ser el cementerio de elefantes de la política, a donde vayan a parar los que no tienen lugar en las listas electorales! Asimismo, se requiere honestidad y control. Estas son dos caras de una misma moneda. Luego, se debe evitar que esta se transforme en un botón político sindical. Los sindicatos tienen una obligación fundamental en ello, pero si uno revisa la historia también tiene una cuota de responsabilidad ante aquellas críticas de la YPF estatal antes de que se produjera la privatización. Además, la cotización en bolsa debe seguir existiendo, porque resulta un reaseguro de transparencia, también con el fin de buscar de inversiones. Porque las bolsas se miran cuando se buscan inversiones. Finalmente, reglas de juego, asociaciones modernas, e inteligencia para atraer a esos capitales.”*

También existe una mayoritaria asociación entre defensa del interés nacional y el carácter estatal de las empresas energéticas. Como recordó con agudeza el senador Fuentes cuando dijo: *“Y es esta la respuesta de este gobierno a esa observación que el actual jefe de Gobierno de España, señor Rajoy, manifestara en el momento en el que se puso en discusión en el reino de España la transferencia de esa soberanía, cuando dijo que aquellos países que ceden su soberanía energética son países que merecen jugar en una liga de quinta.”* Con más perfil ideológico la senadora Parrilli expresó: *“En mi Provincia nacieron los piqueteros, justamente para proteger la soberanía nacional.”*; y el senador Filmus (FPV-CABA) afirmaba: *“Realmente, creemos que estar en momentos como los actuales definen, en buena medida, de qué lado se está: si del lado de la defensa de los intereses nacionales o si se está, inmediatamente, y casi irreflexivamente, apelando a la defensa de los intereses de quienes depredaron nuestros recursos naturales, de quienes no respetaron los convenios y de quienes generaron condiciones de dependencia, en este caso, con relación a los aspectos vinculados a algo tan importante como la energía y los combustibles.”*

**4. La propiedad privada o estatal de las empresas hidrocarburíferas no obsta a la consecución de objetivos extra-energéticos, como el crecimiento del empleo, los subsidios, políticas de inclusión, etc.**

Usualmente la estatización del sector energético tiene que ver con políticas intervencionistas de los gobiernos en los restantes sectores de la economía. En otras palabras, la estatización del sector energético facilita la planificación de subsidios entre distintos sectores de la economía. Por ello, para entender estas políticas energéticas es necesario entender las políticas industriales y económicas y sociales vigentes. El senador Fuentes hace mención a estos supuestos beneficios de la expropiación: *“La optimización de los beneficios por encima de la inversión y el endeudamiento, a los efectos de garantizar inversiones en otras áreas lejanas del país y rentables.”*, y *“... como miembro de una generación diezmada; como habitante de una provincia cuyos pueblos –Añelo, Rincón de los Sauces, Cutral-Có, Plaza Huincul y en la memoria de Tartagal, Orán, Comodoro – fueron devastados como consecuencia de la acción depredadora de ese proceso de privatizaciones, ...”*; la senadora Labado (FPV-Santa Cruz) dijo: *“Es decir que esta cuestión que hoy estamos tratando, reitero, viene a generar una nueva expectativa, en especial para la zona norte de mi provincia, la cual allá por 1992 casi vio a sus pueblos convertirse en ciudades fantasmas. Sin embargo, eso no fue así, porque hubo alguien que apoyó, que contuvo y que acompañó el desarrollo de esas comunidades a través de un Estado presente y protector. O sea, me refiero a la actuación, en aquel momento, del gobierno que encabezaba nuestro entonces gobernador y ex presidente de los argentinos, el doctor Néstor Carlos Kirchner.”*

Estas demostraciones de buenas intenciones por parte de nuestros legisladores merecen dos aclaraciones.

La primera de ellas es que la responsabilidad principal de velar por la no depredación de la actividad no es de las empresas (sean estas estatales o privadas) sino del Estado. Esto no quiere decir que el Estado debe ejecutar y costear las medidas prevención socio-ambiental que disponga, sino que es su responsabilidad diseñar esas medidas y ejecutarlas u obligar a las empresas que las ejecuten. En el caso específico que menciona el senador, advertimos que el desarrollo hidrocarbúfero siempre genera otros desarrollos económicos, urbanos y sociales en las zonas en donde se localiza la actividad extractiva. Pueblos y ciudades enteras han nacido a partir de la existencia de actividad hidrocarburífera. Cuando la variable recurso natural no renovable se agota o se torna comercialmente inviable su explotación frente a otras alternativas, la actividad hidrocarburífera en el área respectiva debe considerar su relocalización si es que persigue un desarrollo energético en el largo plazo. Su continuidad en ese lugar se ve impedida por la variable *Recurso Natural*. Así, la variable *Inversión* será también afectada por la inviabilidad económica de la explotación y la variable *Capacidad Técnica y Comercial* por probable inexistencia de tecnologías que permitan continuar la explotación y el desaprovechamiento de recursos humanos en áreas improductivas. Por otro lado, la variable *Sustentabilidad Socio-Ambiental* será negativamente afectada por la interrupción de la actividad extractiva como bien señala el senador Fuentes. Pero donde yerra el Senador Fuentes es en asociar esta afectación de la variable *Sustentabilidad Socio-Ambiental*, con el proceso de privatizaciones o lo que es lo mismo, con el carácter estatal o privada de la empresa que operaba en el área abandonada. La responsabilidad primaria y principal de velar por la *Variable Socio-*

*Ambiental* del desarrollo hidrocarburoso es una responsabilidad indelegable del Estado. Quien financia el costo y quien ejecuta los programas para la protección socio-ambiental de la explotación puede ser el Estado o las empresas explotadoras (privadas o estatales). Por ejemplo, en el caso de abandono de pozos, el Estado impone a las empresas su abandono en condiciones que no signifiquen un peligro para el ambiente. Es responsabilidad del Estado, por sí o imponiendo ese deber a las empresas u personas, asegurarse de los efectos sobre la variable *Socio-Ambiental* ocasionado por la relocalización de centros de operaciones de las empresas petroleras. El Senador Fuentes debería acusarse a sí mismo y al resto de los funcionarios del Estado de haber dejado sin protección a Cutral-Có y demás pueblos afectados por las decisiones de YPF S.A. respecto de la ubicación de sus operaciones. Es el Estado quien omitió imponer normas que mitiguen los impactos sobre la variable *Socio-Ambiental* ocasionado por la inevitable relocalización de centros de operaciones de las empresas petroleras o es el Estado quien omitió tomar medidas por sí que mitiguen ese impacto. Imputar al carácter privado de la empresa el daño socio ambiental es un incuestionable error sea uno de derecha o izquierda. Es cierto que desde la visión de la izquierda, se diría que fue un gobierno de derecha el que dejó abandonados a esos pueblos. Pues bien, ese es justamente el punto que queremos probar. Fue el Estado y no el carácter privado o estatal de la empresa que relocalizó sus operaciones, el responsable de haber omitido dictar normas que protejan y preparen a esos pueblos, frente a una posible relocalización de operaciones, omitiendo tomar en cuenta en la regulación del desarrollo energético, una de las variables necesarias para el desarrollo de la actividad en el largo plazo.

Por otro lado, otra frase del Senador Fuentes nos lleva a otro debate fundamental en este capítulo que es el de los subsidios encubiertos. El senador afirma en relación con la expropiación de YPF S.A. que esta se cimienta en dos pilares que tienen por finalidad: *“dar a la economía la virtud que permita que los procesos productivos y las actividades de los argentinos –sus salarios, sus empresas y sus industrias- estén al servicio del bienestar general; al servicio de la construcción de esa unidad irreductible que es la Nación, sin la cual no existen destino ni proyectos.”* Muchos otros senadores justificaron la expropiación en estos aparentes beneficios. Filmus afirmó: *“Esta ley permite avanzar en un modelo de desarrollo que deja atrás la idea de un país agroexportador para avanzar a un país industrial que genere riqueza a partir de la capacidad de agregar valor y de la innovación científico-tecnológica de su gente.”* Dijo el senador Marino (Alianza Frente Pampeano Cívico y Social-La Pampa): *“No quiero hablar mucho de la historia de YPF porque acá ya se ha repetido bastante al respecto, pero quiero citar un dato no menor. El 17 de febrero de 1930, mientras a nivel internacional los trust o los famosos capitales de los monopolios subían los combustibles, la incipiente y recién nacida YPF se daba el lujo de rebajar en 6,5 centavos el precio de los combustibles.”* La Sra. Ruíz Díaz (Alianza Frente Justicialista p/Victoria-Entre Ríos) expresó: *“En efecto, señora presidenta, esta iniciativa le permitirá al Estado asegurar el manejo de una palanca crucial para profundizar el modelo productivo vigente, incrementando el proceso de industrialización y mejorando los indicadores de trabajo y de generación de mayor valor agregado para nuestra producción”*. Por su parte, la senadora De la rosa (FPV-Formosa) expresó: *“¿Por qué celebramos esta expropiación? Porque lo hacemos en nombre de las provincias del NEA y de los millones de argentinos que utilizan el gas en garrafa en la argentina. Quiero dejar el siguiente dato: el Programa Garrafa para Todos, por el cual se había fijado el precio de la garrafa*

*de diez kilogramos en 16 pesos –que a veces se consigue y a veces no, pero ese es el precio para todo el país–, tiene que ver con una ley dictada por el Congreso pero, además, con una decisión política de subsidiar ese elemento fundamental para la vida doméstica de muchas provincias que no tenemos gas y en beneficio de millones de argentinos que aún viviendo en provincias que poseen gas natural todavía no tienen esa conexión y, entre ellas, menciono como ejemplo a la provincia de Buenos Aires”. Dijo el senador Díaz (Afirmación para una República Igualitaria-Tierra del Fuego): “Una política de asistencia económica hacia el sector industrial a través de subsidios, principalmente a los insumos energéticos, posibilitó un crecimiento sostenido de la economía. Desgraciadamente, la actividad privada del sector petróleo en este caso, que por su razón de ser maximiza los beneficios, no está dispuesta a acompañar el crecimiento del país ni el bienestar de su población. Por el contrario, decidió como en el caso de Repsol, desinvertir en el área de exploración.”*

Pero también hubo senadores que dieron algo de luz a la cuestión de los subsidios. Dijo el senador Rodríguez Saá: *“Cuando se privatizó, el argumento fundamental que se usaba fue que tener un precio diferenciado del internacional nos hacía perder competitividad para que hubiera interés en explorar y explotar. Y ahora, el argumento es exactamente al revés: debemos tener un precio diferenciado del internacional para poder generar crecimiento. Me parece que esto requiere no la pasión de un debate acalorado sino el estudio concienzudo, profundo, con tiempo, a los fines de que elaboremos una estrategia o que nos haga conocer el Poder Ejecutivo la estrategia para que esto nos conduzca al éxito. ¿Por qué? Porque el tema del petróleo es complicado”.* Otros legisladores como Romero advirtieron que los precios máximos no son gratis ni para el Estado, ni para el desarrollo hidrocarburífero en el largo plazo. Dijo Romero: *“Cuando el petróleo subió a 150 dólares el barril, se seguía pagando 30 ó 40 dólares el que se producía acá. Los legisladores y los gobernadores –yo también lo hice– formulamos una enorme cantidad de reclamos, porque hemos subsidiado por años el consumo de gas de esta ciudad, de los countries y de las zonas que podían pagar una mayor tarifa. Pero siempre era la Casa Rosada u Olivos donde no se quería cambiar el cuadro tarifario, que no beneficiaba particularmente a los pobres, ya que todavía usan garrafa, incluso hasta en las zonas productivas. Una cuarta parte del país –en el NEA– no tiene gas; la gente pobre todavía usa carbón y la garrafa le sale más cara que el gas natural. El congelamiento de tarifas no era un subsidio a los pobres. Era una equivocada y errónea política que encaró el gobierno, de la cual no quiso salir hasta ahora, donde se vio obligada a decir o a amenazar con que va a bajar los subsidios, lo que aún no se ha verificado, porque lo van haciendo con cuenta gotas para evitar un impacto mayor en los precios. Acá tampoco se habla de los otros problemas que tenemos, como si este fuera el único. No hablamos de la inflación, de que estamos atrás de Perú como receptores de inversiones en América.”*

Con esto no queremos decir que sea política o económicamente incorrecto crear subsidios. Los subsidios muchas veces son muy útiles para facilitar la subsistencia de sectores de menores recursos e incluso para promover industrias que compitan globalmente. Lo importante es no creer que 2 + 1 es 4. Lo que el beneficiario del subsidio deja de pagar porque el gobierno interviene los precios de los hidrocarburos o porque causa que la empresa estatal venda a precios por debajo de

los de mercado, el Estado siempre lo termina pagando en el largo plazo del algún modo u otro.

Por ejemplo, en el caso del congelamiento tarifario del 2002, los efectos sobre la variable *Inversión* son patentes y ya fueron debidamente explicados por los mismos senadores. Pero en el escenario de una empresa estatal, los costos de los subsidios encubiertos tampoco pueden ser evitados. Cuando una empresa estatal vende a precios subsidiados, sacrifica parte de la variable *Inversión* que necesita para sostener su nivel de reservas en el largo plazo. Y ese sacrificio lo termina pagando vía un costoso endeudamiento o lo termina pagando la gente con más impuestos para financiar el déficit de la empresa. Ese endeudamiento puede ser tanto o más caro que el mismo subsidio como lo advierte el senador Lores cuando recuerda la historia de los petrodólares de la década del setenta y su impacto en las empresas del estado.

Que quede claro. No es el propósito de este trabajo defender o atacar a los subsidios encubiertos vs. los subsidios explícitos. Si es el propósito demostrar que la utilización de las empresas hidrocarbúferas para subsidiar otros sectores de la economía resulta en una herramienta que impacta negativamente en el desarrollo hidrocarbúfero de largo plazo, en el autoabastecimiento, en aquello que se refirió el senador Martínez al decir *“Y finalmente, ... lo que nos lleva a acompañar esta iniciativa es plantear que lo más progresista y lo más revolucionario hoy en el área de hidrocarburos es buscar el autoabastecimiento nuevamente.”*

## 5. Conclusiones

En primer, lugar debemos destacar un punto ajeno a las variables principales del desarrollo hidrocarbúfero, pero que por su importancia corresponde mencionarlo. La Ley de Expropiación también deja pendiente la definición consensuada y de largo plazo, acerca del rol que le corresponden al gobierno federal y a los gobiernos provinciales en el desarrollo hidrocarbúfero. Como evidencia del debate que dejó pendiente su resolución definitiva, destacamos lo dicho por los siguientes senadores. Dijo la senadora Parrilli: *“Para no extenderme más quiero hacer una sola breve referencia a algunos comentarios que también escuché en el plenario de comisiones, en el sentido de que las provincias –y no hablo solamente de mi provincia sino de provincias que son productoras de petróleo– tienen una capacidad muy limitada para negociar en condiciones parejas con las empresas de petróleo. Creo que esto de ninguna manera es así.”* Dijo la senadora Borello (UCR-Córdoba): *“Me toca representar en este recinto a la provincia de Córdoba. Por eso insisto que Córdoba debe ser parte accionaria de YPF, debe tener su cuota de acciones en la futura conformación de YPF y debe percibir, por supuesto, las ganancias para poder reinvertirlas en obras de infraestructura de mi provincia. Está en juego no sólo la soberanía nacional sino el concepto federal de país para lograr una soberanía federal también. El proyecto oficial no es federal, pues obliga al conjunto de las provincias a pagar la expropiación, pero sólo algunas de ellas van a participar de las acciones”.* Dijo el senador Nikisch (Alianza Frente de Todos-Chaco): *“Entonces, qué decimos nosotros a los amigos senadores de las provincias que tienen petróleo –Tierra del Fuego, Chubut, Neuquén, Río Negro, Mendoza–, que no producen absolutamente ni un kilo de soja, pero que reciben, al haberse adherido, los recursos provenientes de ella. Podemos decir que el Chubut, por ejemplo, senador Guinle, tenía proyectados 163 millones de pesos solamente el*

año pasado. Mendoza, 400 millones. Neuquén, 180. Río Negro, 260. Tierra del Fuego, 490 millones de pesos, que bien nos vendría a nosotros que se repartieran entre las provincias sojeras. Y excluí a Santa Cruz, específicamente, porque también esa provincia recibe el fondo sojero”. ... Nosotros –al igual que muchos senadores– vamos a votar en contra del artículo 8º, en el cual el gobierno nacional ha incluido solamente –para la distribución o, mejor dicho, para ser dueños de la empresa YPF– a las diez provincias de la OFEPHI.” Dijo la senadora Escudero (Alianza PJ-Frente Justicialista p/Victoria-Salta): “La otra objeción que tengo tiene que ver con la cuestión del reparto entre la Nación y las provincias. Seguimos sin saber –se lo pregunté al viceministro de Economía y no lo sabía– cuántas acciones va a recibir cada provincia, si estas tendrán que pagar algo por sus acciones, si nos van a tomar las regalías, si vamos a tener que ceder los yacimientos, cómo se van a designar los directores, cómo se van a decidir las inversiones, etcétera. Nada de eso está previsto.” Y entre otros Giustiniani (Frente Progresista Cívico y Social-Santa Fe): “Como está planteado el proyecto de ley, esta norma da una silla en el Consejo Federal a las provincias que no son petroleras, pero no tienen acciones. Esto nos parece una flagrante contradicción.” Defendió la posición del gobierno el senador López (Afirmación para una República Igualitaria-Tierra del Fuego) al afirmar: “Tampoco puede hablarse seriamente de discriminación entre las provincias, ni confundir este recurso con otros. Todas las provincias argentinas –inclusive, la Capital Federal– van a ser parte del Consejo de Hidrocarburos que se crea por esta ley y con esto van a ser parte de la política petrolera y energética. Si bien esto es importante, muy diferente es la titularidad de los bienes; concretamente, de los recursos naturales, que son de las provincias en cuyos territorios o en cuyos subsuelos existen estos recursos.”

Desde otro punto de vista dijo sobre la cuestión la senadora Estenssoro: “Si queremos entender cómo llegamos hasta aquí, a esta situación de pérdida de la soberanía energética y del autoabastecimiento, también habría que preguntarles a muchas de las provincias petroleras por qué, desde 2007, entregaron la mitad de las estratégicas concesiones de exploración a contratistas del Estado muy cercanos al poder y que no tenían ninguna experiencia en petróleo. Me refiero a los empresarios Cristóbal López, Lázaro Báez, José Luis Manzano, Daniel Vila, Eduardo Eurnekian y Raúl Moneta, entre otros. Muchos de ellos se han asociado en sus áreas a petroleras tradicionales que disponen de conocimiento y capital. O sea que han hecho un negocio millonario de intermediación. Muchos de estos nuevos petroleros ahora son, al mismo tiempo, contratistas del Estado, dueños de medios y dueños del petróleo. ¿Es este un modelo de distribución de la riqueza? A mí me parece que es más un modelo de hiperconcentración de la riqueza y del poder; y también un modelo muy riesgoso.”, y la senadora Negre de Alonso (Alianza Compromiso Federal-San Luis): “Después vinieron la “ley corta” y las 166 concesiones que dieron las provincias argentinas. No me voy a referir a este tema. El senador por Santa Cruz ha contestado lo que se dijo acá, que según él es un error.”

Es claro de la lectura de las precedentes citas del debate, que aún después de transcurridos ciento cincuenta años de existencia de actividad hidrocarbúfera en nuestro país, no hemos podido definir de forma consensuada y de largo plazo, el rol que le corresponde a la Nación y a las Provincias, tanto en la distribución de su riqueza, como en la administración de los recursos.

Volviendo a las variables que determinan el desarrollo hidrocarburífero en el largo plazo, hemos demostrado que la Ley de Expropiación, no trata ni resuelve ninguno de los serios temas que debemos resolver los argentinos para el aprovechamiento futuro de nuestros recursos en el largo plazo.

Las cuatro variables necesarias y principales para el sostenimiento del sector hidrocarburífero en el largo plazo, son *Recurso Natural*, *Inversión*, *Capacidad Técnica y Comercial*, y *Sustentabilidad Socio-Ambiental*. La inexistencia de cualquiera de estas variables provoca, inevitablemente, la inviabilidad del desarrollo hidrocarburífero en el largo plazo.

Por esta razón, la Ley de Expropiación es inconsistente con su propósito de alcanzar el autoabastecimiento, y más aún en lograr un desarrollo del sector en el largo plazo.

El desarrollo hidrocarburífero exige adaptar nuestra ley de hidrocarburos para que esta determine eficientemente el tamaño de las áreas de exclusividad exploratoria, la duración de los permisos de exploración y concesiones de explotación, el régimen fiscal aplicable y los incentivos impositivos, etc., distinguiendo las distintas cuencas y tecnologías que se utilicen en la explotación. También requiere de un debate serio y profundo acerca de la participación de las empresas extranjeras en el desarrollo del sector, y de la capacitación de las empresas y profesionales argentinos para alcanzar también un “autoabastecimiento” tecnológico. Además, el desarrollo de yacimientos no convencionales, de recursos convencionales en las áreas *off-shore*, requieren de un análisis específico y eficaz que evite los riesgos involucrados en la explotación. Finalmente, la Ley de Expropiación también omite regular la variable que en la actualidad, más afecta el desarrollo hidrocarburífero argentino: la variable *Inversión*.

Los presupuestos que hacen a la factibilidad de un nuevo proyecto exploratorio requieren la casi absoluta certeza regulatoria y comercial que, en la hipótesis improbable de que exista un descubrimiento significativo, el mismo tendrá una rentabilidad que resulte competitiva respecto de otras oportunidades de inversión en el mundo. La ley de Expropiación no resuelve ni remotamente este dilema, que se aplica tanto respecto de las empresas privadas como de las empresas públicas.

Sin perjuicio que formaron parte del debate todas y cada una de las cuatro variables necesarias para el desarrollo hidrocarburífero, la supuesta histórica jornada de la Ley de Expropiación omitió regular respecto de todas y cada una de ellas, resultando irrelevante así como herramienta de regulación del desarrollo hidrocarburífero en el largo plazo. Si como dice el senador Martínez “... *lo más progresista y lo más revolucionario hoy en el área de hidrocarburos es buscar el autoabastecimiento nuevamente*”, entonces la Ley de Expropiación no es ni progresista ni revolucionaria.

No sólo la Ley de Expropiación resulta intrascendente para el desarrollo hidrocarburífero en el largo plazo, sino que evidencia nuestra recurrente conducta de utilizar lo ideológico como pantalla para no hacer lo que hay que hacer. Así, la Ley de Expropiación pone a la luz nuestra recurrente inmadurez colectiva, que nos impide enfrentar nuestros problemas con profundidad y permanencia, y nos lleva siempre, cualquiera sea la ideología preponderante, a buscar atajos y recetas

facilistas, aún cuando sabemos que muchas de esas recetas nos han dejado heridas que costarán generaciones recomponer.