

Régimen regulatorio de hidrocarburos

ESCENAS DE NOVENTISMO EXPLÍCITO

Cuando el año pasado el decreto 1.277 reglamentó el “Nuevo régimen de Soberanía Hidrocarburífera”, que ponía fin a la libre fijación de precios, bonificaciones, volúmenes de exportación y de disponibilidad de divisas por parte de las empresas, no faltaron quienes desde el oficialismo fantasearon con los maravillosos cambios que desencadenaría. Un año después, cualquier ilusión de cambios significativos se estrelló contra las condiciones que enmarcan el acuerdo con Chevron.

ESTEBAN MERCATANTE

Economista, docente de la UBA.

“El gerenciamiento de YPF cambió sustancialmente a partir de la incorporación de un socio argentino [...] aquí, la prueba de la incorporación, del resultado exitoso de la incorporación del socio argentino”,
Cristina Fernández sobre el éxito de la “argentinización” de Repsol-YPF, 8/12/2010.

“Que no vengan a decir que le estamos sacando algo que era suyo cuando han exprimido hasta la última gota”,
Axel Kicillof sobre Repsol al momento de tratarse en el Senado la expropiación del 51% de las acciones de YPF S.A., 18/4/2012.

“El convenio Chevron-YPF va a permitir un carnaval y un boom de actividad petrolera”
Kicillof, 18/7/2013.

2003-2012: esquema mixto en bancarrota

El nuevo “Régimen de promoción de inversión para la explotación de hidrocarburos” del decreto 929 publicado el 15/7, desanda buena parte de lo establecido en 2012, aunque en los papeles se presente como un complemento. Con este cambio, van dos giros abruptos en la política petrolera en menos de un año y tres “modelos” distintos durante la década K, el último de los cuáles es una vuelta a los siempre denostados noventa, superándola en lo referente a concesiones a las empresas.

Los últimos diez años sometieron a un deterioro implacable a toda la matriz de producción de energía y combustibles, agravando el pesado lastre de las privatizaciones. El déficit energético es solo una punta del iceberg. Los desbarajustes se observan con los recurrentes cortes de suministro eléctrico y de gas. Expresiones de un sistema saturado que no llega a responder a la demanda a pesar de las compras extranjeras de gas y *fuel oil*. Son consecuencias de haber preservado todo el andamiaje de las privatizaciones de los servicios públicos y la energía, acompañándolo de algunas restricciones. En el caso de los hidrocarburos esto agravó los problemas que ya existían por la conducta rapaz de las empresas.

Cuando Néstor Kirchner llegó al poder, las privatizaciones de los servicios públicos eran uno de los legados más odiados de los noventa. Por los regímenes de privilegio que beneficiaban a estas empresas y hechos emblemáticos de vaciamiento como fue Aerolíneas, acumularon un desprestigio que se volvió irremontable. Por eso, cuando colapsó la convertibilidad en 2002 (con el masazo al salario que representó la salida devaluatoria), tanto Eduardo Duhalde como después Néstor Kirchner se cuidaron de concederles cualquier ajuste de tarifas ante la devaluación. Se mantuvieron las tarifas congeladas a pesar de lo

estipulado en los convenios de privatización. Pero fuera de esto, no se removió a las empresas ni se revisó de conjunto los marcos regulatorios.

No liquidar las concesiones tuvo gravosas consecuencias. En el sector de la energía eléctrica las empresas se acomodaron a las nuevas condiciones y buscaron la forma de conservar su margen de ganancias o –en el peor de los casos– minimizar las pérdidas ante las restricciones a sus ingresos por el impedimento de ajustar las tarifas. Pero claro, la contracara fue que para lograrlo cortaron las inversiones. Con el correr de los años, la sostenibilidad del esquema demandó crecientes subsidios estatales, destinados en buena parte a garantizar que los balances de las firmas cerraran con resultado positivo. Una especie de esquema que, siendo muy benevolentes, podríamos llamar “mixto”, similar al del transporte ferroviario, cuyas consecuencias trágicas saltan a la vista. El aporte estatal sostuvo un modelo de negocios basado en administrar la capacidad instalada, sin siquiera invertir para recomponer los generadores de electricidad que llegaron al fin de su vida útil. De esta forma, las ganancias de los operadores (tanto en la generación como en la distribución) tuvieron como condición la no inversión, es decir un desgaste sin reposición del capital fijo, con aval del Estado.

En el caso de los combustibles los cambios respecto de las generosas condiciones de los noventa fueron mucho más limitados. En 2002 se implementaron retenciones a la exportación de petróleo crudo de 20% y 5% para combustibles. En mayo de 2004 se estableció un mecanismo de retenciones móviles, que partía de 25% para un barril por debajo de los u\$s 32 y llegaba a 37,8% cuando el barril superaba los u\$s 45. Además se impusieron algunos límites a los aumentos de precios internos, aunque de ningún modo un congelamiento; la nafta Ultra de más de 97 RON se vendía a \$ 1,479 en 2002, y estaba en \$1,999 en 2006; el gasoil pasó de \$0,989 a \$1,439 en igual período. Las petroleras y gasíferas hicieron más decididamente lo que ya estaban haciendo desde el desguace de YPF: acelerar la extracción minimizando la inversión en exploración y el mantenimiento de pozos. Cuando las consecuencias de este esquema se expresaron en caídas de la producción y de la exportación, las empresas vaciadoras se vieron premiadas con los programas “Petróleo Plus”, “Refinación Plus” y “Gas Plus” que buscaban incentivar la exploración, la explotación e incrementar la producción de combustibles. El Estado gastó anualmente entre 1.500 y 2.000 millones de pesos, beneficiando

en primer lugar a la exportación (con Pan American Energy de Bulgheroni a la cabeza de los bonificados). Pero la producción cayó, y aumentó la importación de combustible, mientras se garantizaba con fondos públicos la rentabilidad de las empresas.

Como frutilla del postre, la “argentinización” de Repsol-YPF, es decir, la entrada del socio argentino Petersen del empresario (por ese entonces) K, Enrique Eskenazi, con un 25% de la propiedad de la empresa en 2007, se transformó en un nuevo fundamento para el vaciamiento: con la venia oficial, los Eskenazi financiaron el crédito que les permitió comprar la participación accionaria con las ganancias de la petrolera, lo cual significó que estas debían distribuirse entre los socios en vez de invertirse.

La conducta predatoria no fue durante varios años motivo de confiscación de las empresas; como puede observarse en todos los casos, el Estado solo tomó a su cargo la prestación de servicios públicos que para los privados ya no tenía ningún sentido económico seguir gestionando y cuando los costos causados por la depredación privada llevaron a una situación crítica (AYSA por ejemplo). Un Estado siempre listo para socializar las pérdidas que vienen cuando se termina el festín de las ganancias. Por suerte todo esto no tiene nada que ver con el neoliberalismo... ¿no?

Decreto 1.277: la soberanía que no fue

Si el déficit energético creciente aceleró la urgencia de introducir cambios en el sector hidrocarburo, la promesa de una renta formidable gracias al descubrimiento de reservas no convencionales aumentó la impaciencia por deshacerse de Repsol. No solo estaba en juego la recuperación de la producción y la reducción del déficit energético, sino también mejorar la posición estatal en la apropiación de la renta.

El decreto 1.277 desnudaba una excesiva confianza en que bastaba con la “recompra” de YPF (no otra cosa fue lo que se hizo, aunque el pago se haya diferido llevando la cuestión a tribunales internacionales) y el lanzamiento de algunas nuevas regulaciones para cambiar el esquema energético. Como si con esto fuera suficiente para negociar en otras condiciones con los futuros socios que YPF necesitaba atraer para la explotación de recursos no convencionales. Sin embargo, rápidamente se puso en evidencia un encorsetamiento: las opciones dentro de las cuales podría encararse el acuciante problema energético eran limitadas. Ante todo, YPF S.A. versión 2012 era una sombra de la empresa que se privatizó: solo produce un tercio del petróleo y (23%) del gas del país. En el caso del petróleo, la siguen muy de cerca Pan American Energy (17%), Petrobras (7%) y Chevron (5%). En el del gas, Total Austral (30%) y Pan American Energy (12%). Solo en el caso de la refinación de petróleo YPF concentra el 54%. En este contexto, las ilusiones de que tomar el control accionario de YPF bastaría para cambiar el curso rápidamente se vieron traicionadas. Por mucho que se quisiera apelar al marco regulatorio del decreto 1.277 para reorientar al sector, era la capacidad de

acción de YPF la que se encontraba restringida por falta de recursos. El nuevo presidente de YPF, Miguel Gallucio, aumentó el ritmo de los aumentos de precios para cerrar la ecuación financiera de la firma. Y todo esto para cumplir objetivos operativos, ni por asomo para acercar recursos para invertir en la explotación de recursos no convencionales.

Los funcionarios que diseñaron la expropiación calcularon con excesivo optimismo que el enorme atractivo del yacimiento de Vaca Muerta permitiría negociar en posición de fuerza con socios potenciales. Pero conspiraba contra esta posibilidad lo poco que YPF tenía para poner sobre la mesa de negociación. Esta contaba con recursos financieros limitados para aportar capital a cualquier proyecto conjunto. Con algo de ironía, la jugada del gobierno para deprimir la capitalización bursátil de Repsol en el marco de su ofensiva, achicó después la espalda financiera de YPF por su menor valuación accionaria. Las colocaciones de bonos de 2012 en el mercado local solo calmaron las urgencias. La balanza se inclinó en favor de las petroleras, particularmente de Chevron, por la urgencia del gobierno y la incapacidad poner fondos propios en esta empresa.

Sin haber puesto sobre el tapete un cambio en el conjunto del sistema energético, afectando solo la propiedad accionaria del 51% de YPF S.A., era cantado que el gobierno terminaría abrazándose nuevamente a las grandes petroleras. También, que lo haría en las peores condiciones posibles. Las posibilidades de haber andado otro camino las ilustra el hecho de que la renta petrolera del sector hidrocarburo, es decir, el excedente total sobre costos más ganancia media, fue estimado en u\$s 6.500 millones (Mansilla, Diego, *Realidad Económica* 223, octubre 2006). Las utilidades de apenas dos empresas YPF y PAE en 2012, sumaron \$6.600 millones, es decir casi el equivalente a la inversión que planea realizar Chevron.

Nuevo obsequio a las multinacionales

El decreto 929 está hecho para presentar como universales los beneficios que se conceden a Chevron, para que parezcan menos escandalosos. Volviendo sobre los pasos de lo dispuesto hace un año, las firmas que inviertan por más de u\$s 1.000 millones gozarán en 5 años “del derecho a comercializar libremente en el mercado externo el 20% de la producción de hidrocarburos” sin pagar derechos de exportación. Además, tendrán la libre disponibilidad del 100% de las divisas provenientes de dicha exportación. Si no pudieran exportar por necesidad de abastecer al mercado interno, no perderán los beneficios prometidos: tienen el derecho de obtener por el 20% exportable el precio equivalente al de exportación sin ningún derecho de exportación. Aunque a cambio recibirán pesos, están expresamente a salvo del cepo cambiario para convertir a dólares el equivalente a ese 20% exportable. Aunque se pretenda que se trata de una legislación complementaria al decreto 1.277, punto por punto niega lo establecido en el mismo. Por si esto fuera poco, el convenio (del cual todavía hay muchos puntos mantenidos en las sombras) está celebrado bajo jurisdicción francesa y estadounidense.

El círculo vicioso que llevó a alternar ciclos de confiscaciones parciales que terminan en empresas públicas vaciadas, con otros de concesiones escandalosas al imperialismo, no puede cambiarse por decreto ni afectando solo la propiedad de alguna empresa. Esto solo será posible desplegando el conjunto de iniciativas que planteamos en el artículo central, barriendo de raíz con las posiciones del imperialismo y concentrando la apropiación de la renta petrolera. ●

Blog del autor: puntodesequilibrio.blogspot.com

