



Hidrocarburos y política energética

EN ESTA NOTA, EL AUTOR INTRODUCE EL TEMA DESARROLLADO EN SU LIBRO DE RECIENTE EDICIÓN, DONDE SE INVESTIGAN LAS FORMAS E IMPLICANCIAS DE LA PRIVATIZACIÓN DE UNO DE LOS SECTORES MÁS IMPORTANTES DEL SECTOR ENERGÉTICO, EL PETRÓLEO Y EL GAS.



DIEGO MANSILLA

Lic. en economía (UBA).
Investigador del MORENO
y del Centro Cultural de la
Cooperación

En 2007 se cumplen 100 años del descubrimiento de petróleo en suelo argentino. Si bien existió explotación privada en Mendoza a fines del siglo XIX (que finalmente fracasó) y que se conocía la existencia de petróleo en Salta desde el siglo XVII, el 13 de diciembre de 1907 comenzó oficialmente la historia petrolera argentina. Ese día dos operarios nacionales (Humberto Beghín y José Fuchs) enviaron a Buenos Aires un telegrama informando el descubrimiento de petróleo mientras buscaban agua en Comodoro Rivadavia (en ese momento Territorio Nacional de Chubut). Sin embargo, este descubrimiento no se debió meramente a la casualidad, sino que desde varios años antes se estaban realizando trabajos de investigación del subsuelo argentino con el objetivo de encontrar agua, hidrocarburos o minerales.

Apenas un día después, el Estado Argentino comenzó a regular fuertemente la producción de petróleo. El mismo 14 de diciembre, mediante un corto decreto de menos de 40 palabras, el presidente Figueroa Alcorta comienza la historia del dominio del Estado nacional sobre los yacimientos de hidrocarburos, impidiendo que empresas privadas pudieran tener concesiones en los yacimientos recién descubiertos.

Sin embargo, luego de casi un siglo de historia petrolera, hay poco que festejar en el sector hidrocarburífero. Este aniversario nos encontrará con reservas que no garantizan el consumo a mediano plazo (mientras se continúa exportando gran parte de las extracciones) en manos de empresas transnacionales que manejan estos recursos estratégicos argentinos sin regulación alguna. No existe una política energética sustentable, así como no hay más estrategia de agotamiento del recurso no renovable que la maximización de las ganancias de las empresas. Argentina perdió a su empresa estatal que fuera ejemplo para petroleras

de todo el mundo y con ella la posibilidad de regular una industria tan vital para la vida actual como la hidrocarburífera. Hoy (además de cobrar una de las menores regalías del mundo) se desconoce a ciencia cierta cuánto petróleo y gas es extraído anualmente o cuántas reservas efectivamente posee el país. Con la venta de Y.P.F. se privatizó también la información misma, dependiendo únicamente de declaraciones juradas de las empresas concesionarias.

Lejos estamos de aquella Y.P.F. creada en 1922 (bajo la dirección del Gral. Mosconi) como la primera empresa petrolera estatal del mundo, que sirvió como modelo de empresa integrada y eficiente a toda América, garantizando que el Estado tuviera un papel activo en todas las fases del mercado petrolero, desde la extracción al refinamiento y la comercialización de los derivados.

Y.P.F. actuaba como la principal herramienta para el control de un insumo que era clave para la industrialización argentina. No solo dominó la extracción y la exploración sino que reguló el mercado en beneficio de la industria y el transporte nacional. Mantuvo una política de precios bajos que independizaba los costos de los subproductos en el mercado interno al precio internacional, lo que permitía bajos precios al resto de los productos.

Todo esto, no sólo sin necesidad de recurrir al capital extranjero, sino que el crecimiento de Y.P.F. fue autofinanciado por sus propias utilidades. Desde 1917 (antes de la creación de Y.P.F.) la explotación estatal no recibió capitales del gobierno, además de remitir desde entonces parte de sus utilidades al Estado Nacional. Este mecanismo se convirtió en fuente segura de financiamiento para el Presupuesto Nacional. A esto se suma la carga impositiva que pesaba sobre el comercio de derivados de petróleo que beneficiaba al

fisco, restando ingresos a la petrolera estatal.

El Estado Argentino tenía una estrategia de agotamiento del recurso natural no renovable por intermedio de la petrolera estatal. La explotación se realizaba para garantizar las necesidades del mercado interno, por lo que no se extraía petróleo de más para su exportación. La totalidad del petróleo era refinado internamente y en muchos años se debió importar petróleo crudo para satisfacer a la demanda de productos elaborados. De esta manera, el Estado imponía fuertemente sus objetivos macroeconómicos en el sector petrolero, favoreciendo el modelo de acumulación imperante: se encargaba de las inversiones necesarias para garantizar el mantenimiento del recurso, manejaba precios y disponibilidades de crudo para cada refinadora y decidía las cantidades extraídas.

Además, se buscaba minimizar los costos ecológicos a costa de retrasar la extracción. En otras palabras, Y.P.F. no se guiaba por el único objetivo de obtener el máximo nivel de ganancias. En este sentido se explican los beneficios que otorgaba tanto a sus empleados como al resto de los pobladores de las pequeñas localidades en los que operaba (con un único precio para todo el país) en las que Y.P.F. cumplía una función social más que económica. Estas medidas, mientras perjudicaban a Y.P.F. como empresa, beneficiaban a la Argentina como nación. No debe extrañarnos que los primeros grandes conflictos sociales luego del desmantelamiento de este modelo y la privatización de Y.P.F. se sucedieran en localidades íntimamente relacionadas con la explotación estatal de hidrocarburos como Cutral-Co en Neuquén o Gral. Mosconi en Salta.

Este modelo de organización fue mantenido durante 82 años de historia petrolera. Si bien existieron conflictos y momentos en que se hacía crecer al sector privado en desmedro de la empresa estatal (tales como las transferencias gratuitas de yacimientos en producción gracias a las inversiones de riesgo de Y.P.F., ocurridas en los gobiernos de facto de Onganía y Videla), el papel del petróleo dentro de la estructura productiva y de Y.P.F. en el mercado petrogasífero se mantuvo hasta 1989. En ese año es que se lleva adelante el fatídico abandono de este modelo de mercado petrolero puesto al servicio de la industria nacional y que reconocía a los hidrocarburos toda su importancia estratégica como insumos claves y recursos naturales no renovables. Con el nuevo modelo, el petróleo y el gas serán meras "commodities" sin ningún valor estratégico, disponibles para la exportación sin valor agregado, con el mercado como único planificador.

Las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica en 1989 comenzaron las reformas y desregulaciones neoliberales sobre el sector petrolero, a pocos meses de

instaurado el gobierno de Menem. Esto nos indica la importancia que presenta el sector dentro del plan que logró la consolidación del proyecto desindustrializador del consenso de Washington. Mediante tres Decretos dictados entre el 10 de octubre y el 27 de diciembre del mismo 1989, se implementó la desregulación, cambiando totalmente el sentido de la política petrolera. Los Decretos N° 1055, 1212 y 1589 formalmente se basan en la anterior Ley de Hidrocarburos N° 17.319 pero en realidad trastocaron totalmente el sentido regulador de la ley. Mediante estos Decretos se creó un mercado libre de petróleo crudo, se otorgó la libre disponibilidad y la libre exportación del petróleo extraído por parte de cada empresa privada. Las empresas pasaron a controlar las reservas de hidrocarburos sin que el Estado pueda regular el mercado petrolero¹.

El mercado petrolero desde 1989

Desde 1989 el sector privado (preponderantemente extranjero) tuvo el poder de decisión completo sobre todos los aspectos del mercado petrolero gracias al retiro del Estado de su posición de regulador y productor. Los hidrocarburos perdieron desde entonces todo el valor estratégico que sustentaban para tomar el puesto de una mercancía exportable más, generando un replanteo de su estructura interna. Se abandona el carácter de recursos energéticos estratégicos que tuvieron tanto para el Estado como para la sociedad en su conjunto desde el descubrimiento del primer pozo.

En la práctica, esta redefinición del lugar del petróleo permitió la puesta en práctica de una estrategia de agotamiento depredadora del recurso natural no renovable. El sector privado ha abandonado todo objetivo de preservación del recurso a mediano o largo plazo, concentrándose en aumentar la extracción a corto plazo sin inversiones de riesgo en reponer las reservas y, sobre todo, la exportación del petróleo sin elaboración previa como producto homogéneo.

En efecto, la desregulación la extracción creció mucho más que las reservas. Luego de la desregulación, la extracción nacional de petróleo aumentó un 46% pasando de 26.123 miles de m³ en 1988 a 38.235 miles de m³ en el 2006. La evolución se puede separar primero en una etapa de crecimiento de la extracción desde 1989 a 1998 cuando llega a 49.148 miles de m³ (un 88% más que en 1988). Desde 1998 hasta 2005 la extracción ha disminuido un 22%.

Sin embargo desde 1988 las reservas de petróleo han disminuido un 16% hasta 2005 (de 362.470 miles de m³ a apenas 305.719 miles de m³) por lo que se generó una importante caída de las reservas. Nuevamente, se observa primero un etapa de crecimiento hasta 1999 desde cuando se está produciendo una caída absoluta de reservas, ya que en 6 años

las reservas petroleras disminuyeron un 35%.

Este aumento de la explotación a pesar de que el volumen de reservas declaradas en el año 2006 (hasta el final de las concesiones que es como se midió históricamente) sea menor que en 1988 generó además una importante pérdida relativa de reservas. Esta caída relativa de las reservas se puede apreciar mediante el llamado "horizonte de reservas" (es decir, la relación reservas/ extracción)². De tener un horizonte de casi 14 años en 1988, se pasa a tener un horizonte de poco más de 9 años en 2004 y 8 en el 20063.

Pero eso no es todo. No sólo se demuestra que las reservas cayeron (debido a la total falta de inversiones de riesgo) mientras que la extracción aumentó a un ritmo nunca visto, sino que mucho mayor al aumento de la extracción fue el crecimiento de las exportaciones de petróleo crudo sin procesar. Mientras que la extracción creció un 43% entre 1989 y 2005, las exportaciones se multiplicaron por 12, llegando a multiplicarse por 28 en 19974. De esta manera, la relación entre exportaciones y extracción cambió radicalmente. De exportarse el 2,58% del petróleo producido en 1989 se pasa a exportar el 25% del total en 2004. La máxima exportación se logra en 1996, exportándose el 41% de la extracción nacional.

El gráfico 1 muestra inequívocamente que prácticamente todo el aumento de la extracción de petróleo se dirigió al mercado externo. Mientras que las cantidades procesadas internamente se mantienen casi constantes desde 1989, casi el 100% de la mayor producción excedente se dirige al exterior. El crecimiento de las exportaciones de petróleo, se debe a un importante cambio en la estrategia de las petroleras que no puede ser explicada por el precio internacional. El aumento en las exportaciones no se produjo por el aumento de la extracción sino que cambió fundamentalmente el destino del petróleo nacional, ganando importancia el mercado externo, en desmedro de los sectores productivos locales.

En este sentido, la estrategia de las petroleras internacionales cambia considerablemente luego del 2001. Con posterioridad a la megadevaluación que siguió a la caída de la convertibilidad, y a pesar de que el precio del petróleo sufriera un espectacular alza producto, entre otras causas, de las acciones militares de Estados Unidos con posterioridad al atentado del 11 de septiembre y la invasión de Irak, las exportaciones cayeron. Además, también se redujo la proporción del petróleo que es exportado.

Una de las razones de este hecho es que las ventas al exterior de petróleo crudo y sus derivados son alcanzados por las retenciones a las exportaciones de manera diferencial. Las retenciones (tanto a las referidas al sector hidrocarbúfero como al resto de los productos exportables, principalmente agrícolas) fueron impuestas por la Ley de Emergencia N° 25.561

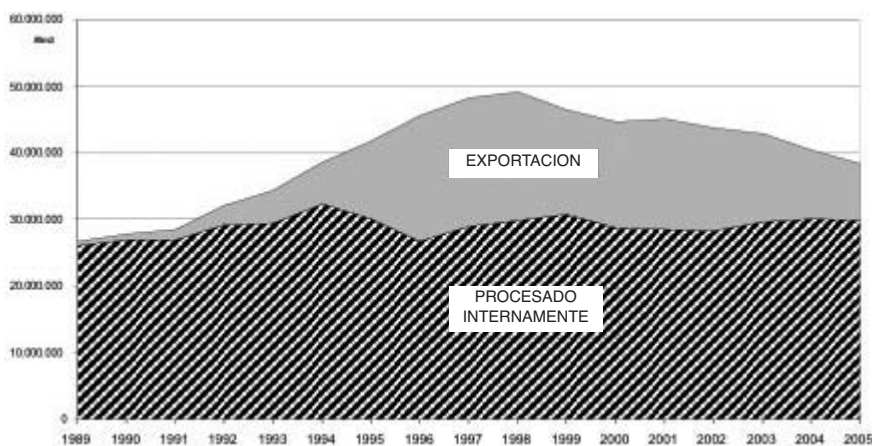


Gráfico 1: PROCESAMIENTO - EXPORTACION PETROLEO

del 06/01/2002. Esta ley que modificó la Ley de Convertibilidad significó el abandono del tipo de cambio fijo y la adopción de un tipo de cambio flotante frente al dólar. Frente a esto, la misma ley impuso la pesificación de las tarifas dolarizadas de las empresas privatizadas y retenciones a las exportaciones con el propósito de captar parte de las ganancias extraordinarias provocadas por la devaluación.

De esta manera se impusieron retenciones al gas natural del 5% y al petróleo crudo del 20%. Las retenciones al petróleo crudo fueron elevadas a 25% y finalmente llevadas a una escala de retenciones móviles con un máximo del 45% (que es la alícuota vigente en la actualidad), motivado por el aumento del precio internacional petróleo. Sin embargo durante todo este periodo, los subproductos fueron gravados con una baja retención (5%).

Es necesaria una aclaración sobre las alícuotas de las retenciones. Por el sistema de cálculo del monto de las exportaciones, los importes efectivamente pagados al fisco son menores a lo que pareciera indicar la alícuota. Esto se debe a que se entiende que el valor de las exportaciones incluye las retenciones.

Estas son las razones por las cuales, desde 2002 las cantidades exportadas de petróleo crudo vienen disminuyendo año tras año hasta la actualidad. Como contrapartida a este hecho y para asegurarse una mayor rentabilidad, las empresas privilegiaron las exportaciones de subproductos elaborados (como las naftas o gas oil) cuyos precios internacionales se mueven junto al del petróleo pero que pagan una retención mucho menor. De esta manera, a pesar de que las refinadoras operan con menores márgenes que los internacionales, éstas empresas obtienen cuantiosas ganancias.

Al haber cambiado los precios relativos de las exportaciones (debido a las retenciones diferenciadas del petróleo crudo y los subproductos y a los acuerdos de precios que retrasaban el precio del petróleo interno) se comienza a exportar los subproductos a precios internacionales (principalmente naftas pero también

gas-oil aún en años como el 2005 o 2006 en que existió faltantes en el mercado interno) pero sin aumentar las cantidades procesadas.

Como muestra el gráfico 2, en el año 1994 las cantidades exportadas tanto de petróleo como de naftas representaban entre el 15% y el 20% del total disponible. Mientras que desde 1996 la proporción de petróleo exportado cae desde el máximo del 40% de la extracción, la proporción de las naftas exportadas sobre el total producido aumenta constantemente. De exportarse menos del 20% de las naftas obtenidas en la refinación, desde el año 2002 se exporta más del 50% de los productos elaborados. Solo en 2006 en plena crisis las exportaciones de petróleo crudo bajan a 10% y de naftas a 46%.

Las mayores exportaciones de subproductos no buscan aumentar el valor agregado de la cadena petrolera sino que se mantienen el objetivo de exportar los productos petroleros maximizando ganancias y sin tener en cuenta el valor estratégico del recurso. Cuando cambian los precios relativos, se comercializan los subproductos en el mercado internacional pero casi sin aumentar las cantidades elaboradas.

Este dato pone en evidencia en qué medida, a pesar de mantener un horizonte de reservas de apenas 8 años que no garantiza el autoabastecimiento, se están exportando grandes

cantidades de nuestra riqueza natural. Esto no fue revertido luego de la devaluación, aún cuando las cantidades de petróleo crudo exportado hayan caído (así como su proporción en la extracción total) ya que se exporta más de la mitad de las naftas obtenidas.

No sólo las cantidades procesadas son casi las mismas que en 1980, sino que mientras en ese año casi la totalidad de los subproductos obtenidos se dirigían al mercado interno como insumo de la industria y el transporte, a diferencia de la actualidad donde los subproductos se dirigen al sector externo.

Exportando Reservas: Un ejercicio

Ante estos datos, se puede volver a considerar el tema de la falta de reservas y el peligro que corre el autoabastecimiento. Evitando la conclusión tradicionalmente aceptada tanto por los gobiernos desde 1989 como por las empresas (y algunos organismos de investigación) de que se necesitan nuevos incentivos para hacer rentable la exploración, nos permitimos un ejercicio para buscar otras causas de la falta de reservas.

La pregunta que nos hacemos es: ¿Cuál sería nuestra posición si Argentina no hubiera exportado petróleo crudo desde 1989? Para intentar llegar a una respuesta simplemente se considera que las cantidades de petróleo crudo exportadas no fueron extraídas por lo que permanecen como reservas. De la misma manera, la extracción de cada año disminuye al no ser necesarios los volúmenes extraídos para la exportación. Con estos supuestos, se confeccionó el siguiente cuadro. En él figuran las reservas comprobadas de petróleo declaradas por las empresas y los hipotéticos niveles de extracción anual y de reservas que hubiera habido sin exportaciones de petróleo crudo. Además se muestran los descubrimientos declarados y los horizontes de reservas (relación extracción / reservas) tanto reales como hipotéticos. Como no existen datos sobre los descubrimientos, los mismos se estimaron como la

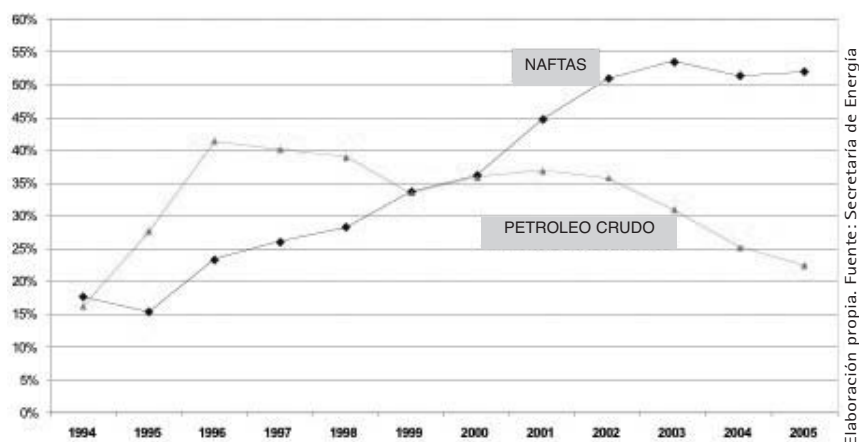


Gráfico 2: RELACION PORCENTAJE DE EXPORTACION DE PETRÓLEO Y NAFTAS SOBRE TOTAL DISPONIBLE