



HAL
open science

ACTORES PÚBLICOS Y ACTORES PRIVADOS EN LA ACTIVIDAD PETROLERA ARGENTINA

Sébastien Velut

► **To cite this version:**

Sébastien Velut. ACTORES PÚBLICOS Y ACTORES PRIVADOS EN LA ACTIVIDAD PETROLERA ARGENTINA. Isabelle ROUSSEAU. AMÉRICA LATINA Y PETRÓLEO. LOS DESAFÍOS POLÍTICOS Y ECONÓMICOS DE CARA AL SIGLO XXI, Colegio de México, pp.141-160, 2010. halshs-00490366

HAL Id: halshs-00490366

<https://shs.hal.science/halshs-00490366v1>

Submitted on 17 Jan 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ACTORES PÚBLICOS Y ACTORES PRIVADOS EN LA ACTIVIDAD PETROLERA ARGENTINA

Resumen

La organización de la actividad petrolera en la Argentina ha sido objeto, desde el descubrimiento del petróleo a principios del siglo 20, de fuertes tensiones para determinar las responsabilidades y beneficios respectivos de los actores privados y públicos. La empresa nacional, si bien jugó un rol dominante, nunca fue monopólica. Con su privatización en 1993, se ha fortalecido el papel de los actores privados pero también de los gobiernos provinciales. Frente a la necesidad de energía del país, el Estado tiene que experimentar nuevas formas de orientar la actividad.

L'organisation de l'activité pétrolière en Argentine a été l'objet, depuis la découverte du pétrole, au début du XXe siècle à de fortes tensions pour déterminer les responsabilités et les avantages respectifs des acteurs privés et publics. L'entreprise nationale, si elle joué un rôle dominant, n'a jamais été en situation de monopole. Avec la privatisation de 1992, elle a renforcé le rôle des acteurs privés mais aussi des gouvernements provinciaux. Face aux besoins d'énergie du pays, l'Etat doit expérimenter de nouvelles façons d'orienter l'activité.

Sébastien Velut¹

Desde el descubrimiento del petróleo argentino en Comodoro Rivadavia, a fines del año 1907, las relaciones entre actores públicos, tanto nacionales como locales, y actores

¹ Encargado de investigación. Instituto de investigación para el desarrollo (IRD) – Centre de economía y ética para el medio ambiente y el desarrollo (C3ED). Sebastien.velut@ird.fr

privados de distintos tipos han sido objeto de disensos. Su inestabilidad se debe, entre otros factores, a los cambios políticos e ideológicos de Argentina, pero también a las bruscas fluctuaciones económicas que marcan todo el siglo XX hasta la dramática crisis de 2001-2002. Interactúan también con la historia energética las dinámicas propia del federalismo argentino, o sea de las relaciones entre Nación y Provincias.²

Los debates sobre políticas energéticas en la Argentina han tenido como eje central el problema del mejor uso de los recursos disponibles para el desarrollo nacional, y el rol respectivo del Estado y de las empresas, particularmente las empresas extranjeras. La creación y la posterior consolidación de la empresa nacional YPF – yacimientos petrolíferos fiscales – fue parte de la respuesta, privilegiando la explotación de los recursos existentes en el país para el abastecimiento del mercado nacional. Sin embargo, la activa presencia de YPF a partir de los años 1930 no eliminó las empresas internacionales que operaron en la Argentina por varias décadas, relacionadas con las empresas privadas argentinas y con el sector público. La privatización de la empresa en el 1993 marca sin lugar a duda un punto de inflexión importante en la historia petrolera y energética de Argentina. En pocos años Argentina se volvió un exportador significativo de hidrocarburos, para enfrentarse hoy con un grave problema de escasez de recursos y achicamiento de los horizontes de producción.

A esta primera dimensión de la relación público-privada, entre el Estado, la empresa estatal y las empresas privadas, nacionales o extranjeras, hay que agregar la dimensión de las tensiones entre provincias y Nación propias del régimen federal. Se plantea en particular la cuestión de la participación de las provincias productoras en los beneficios de la explotación de sus recursos no renovables y, simétricamente, las condiciones de acceso a la energía para las provincias que no disponen de hidrocarburos

² Velut, (2002).

fósiles en su subsuelo. La privatización de 1993 fue también una federalización, que otorgó a los gobiernos provinciales mayores responsabilidades en la gestión de la actividad.

Quince años después, la situación energética y particularmente petrolera de Argentina parece crítica. Los requerimientos siguen una curva ascendente de manera tal que las insuficiencias del suministro fragilizan el crecimiento económico, y se traducen por situaciones de escasez de energía (cortes de electricidad, falta de gasoil en el campo para la cosecha etc.) planteando la necesidad de generar una política energética distinta.

Los presidentes Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2010) han interpretado un anhelo profundo de la sociedad argentina, cuestionando las reformas de estilo neo liberal propiciadas en los dos mandatos de Carlos Menem (1989-1999), y justificando política e ideológicamente la vuelta del Estado en la actividad energética. Sin embargo no hay vuelta atrás posible hacia el tiempo (¿feliz?) del estatismo petrolero: se han multiplicado los actores y el Estado nacional ha abandonado quizás para siempre algunas de sus potestades sobre el sector energético. Por otra parte, la caída de las reservas hace también inviable el estatuto de país exportador de hidrocarburos que tuvo Argentina por menos de una década.

Presentamos en primera instancia la evolución de los marcos regulatorios de la actividad desde el descubrimiento del petróleo para mostrar la variabilidad de la repartición de funciones entre empresas privadas y públicas, y llegar a las reformas que prepararon y acompañaron la privatización de YPF. Analizamos luego la nueva organización de la producción, transporte y distribución de los hidrocarburos y finalmente insistimos sobre los problemas actuales del suministro de energía en la Argentina.

1. La privatización de 1993 en perspectiva

Desde el descubrimiento de petróleo el 13 de diciembre de 1907 bajo el impulso de la Dirección General de Minas, los papeles respectivos del Estado y de las compañías privadas fueron objeto de debates, en un escenario dominado por más de medio siglo por YPF. La creación de la empresa estatal se hizo en contra de las empresas privadas que se habían lanzado en la explotación del petróleo y generó conflictos en aquellas provincias que tenían recursos petroleros y querían participar de su explotación, como la provincia de Salta. Para estas, la actividad de YPF fue percibida como una expoliación y una prueba más del peso del centralismo porteño por sobre las autonomías provinciales garantizadas en principio por la Constitución Nacional.

Se puede relacionar este conflicto con el hecho que YPF se desarrolló más en los territorios federales de la Patagonia, o sea bajo la administración directa del gobierno nacional, que pasaron a ser las provincias de Chubut y Rio Negro, con su respectiva autonomía, sólo en el 1955. Allí, YPF no sólo se instaló, sino que moldeó o hasta creó las sociedades locales atrayendo trabajadores desde el resto del país hasta centros urbanos, como Comodoro Rivadavia, “capital del petróleo argentino” o localidades menores pero profundamente transformadas por la actividad petrolera, como Plaza Huincul y Cutral Có en la provincia de Neuquén³.

El general Enrique Mosconi, fundador y director de YPF, se esforzaba para asegurar la autonomía energética de Argentina, con una mirada estratégica, pensando a la necesidad de abastecer el ejército argentino en caso de conflicto. De hecho, YPF fue la primera compañía pública de hidrocarburos, creada en 1922, algunos años antes de PEMEX, para cuya fundación Enrique Mosconi fue invitado a México. Enrique

³ Vapñarsky, (1983).

Mosconi proponía una nacionalización completa de los recursos petroleros, proponiendo hacer de estos el “bien privado del Estado”.

No obstante, aunque YPF se benefició de algunas ventajas no dispuso nunca del monopolio de la actividad de exploración y de producción. Trabajaba en algunos perímetros, y otros se concesionaban al sector privado.

Es la Constitución peronista de 1949 que llega más lejos en el sentido de la nacionalización afirmando (art. 40) que los yacimientos de petróleo, gas y de carbón son propiedad de la Nación. La ley 14773 de 1958, establece brevemente un monopolio para YPF, que se suspende casi inmediatamente bajo la presidencia de Arturo Frondizi, en contradicción con lo que el mismo había planteado en su libro *Petróleo y Política*. Arturo Frondizi lanza luego la "batalla del petróleo" para responder a la demanda nacional y autoriza un sistema de concesiones para obtener un aumento más rápido de la producción, otorgando grandes superficies a las firmas multinacionales.⁴

Las concesiones petroleras concedidas bajo la presidencia de Frondizi se anularon bajo la de Arturo Illia a partir de 1963 para renegociarse rápidamente bajo la forma de contratos de prestación de servicio, para detener la caída de la producción. Argentina no se encontraba en condiciones de explotar sola los recursos petroleros.

La "Revolución nacional" de 1966 que llevó al poder al general Onganía es el origen de la ley 17319 sobre la actividad petrolera, todavía parcialmente en vigor hoy. Este texto reitera el hecho de que los yacimientos de hidrocarburos forman parte del patrimonio inalienable de la nación. En cambio, su explotación puede ser realizada por empresas públicas, privadas o mixtas. La ley establece un sistema de concesiones, y fija, en particular, el pago de regalías del 12% de la producción que son percibidas por la Nación pero deben transferirse a las provincias... un dispositivo que fue la causa de

⁴ Carrizo, (2003).

numerosos conflictos entre las provincias y la nación por los atrasos o el no pago de las sumas destinadas a las provincias. Del mismo modo, la ley autoriza el acceso de los terceros a las capacidades disponibles de las infraestructuras de transporte.

A principios de los años ochenta el Presidente Alfonsín invitó a las compañías extranjeras a presentar propuestas para concesiones en Argentina en el marco del plan Houston, logrando atraer nuevas inversiones.

Así pues, al final de los años ochenta, el panorama de la actividad petrolera en Argentina se diversifica: por al lado de la empresa nacional, que es sin ninguna dudas el actor dominante, operan compañías internacionales como Shell, presente en Argentina desde 1914, Total, desde principios de los años 1980 y empresas de capital nacional como Pérez Companc, Astra y Bidas. Pero YPF jugó un papel orientador fundamental, estructurando el modelo energético nacional.

Este modelo se caracteriza por el predominio de los hidrocarburos, en primer lugar el petróleo y en seguida el gas en el consumo, que siguen representando las mayores fuentes de energía. La disponibilidad de recursos fósiles justificó esta opción que fue acompañada por la construcción de un sistema técnico-económico que permitía llevar a los mercados estos recursos. Se realizaron en particular grandes oleoductos y gasoductos, sobre considerables distancias, como el gasoducto San Martín, que mide más de 3000 km, y une la Patagonia Austral con la Capital Federal, siendo en la época de su realización el más largo del mundo. Se construyeron refinerías para producir localmente los combustibles líquidos destinados al mercado interno, privilegiando la refinería de La Plata, propiedad de YPF que sirvió de base para un polo petroquímico. Otro polo petroquímico que utiliza el gas como materia prima se radicó en Bahía Blanca.

Ambos polos asociaban empresas privadas y públicas en una compleja red de intercambios de flujos de materia. El despliegue de YPF en todo el territorio permitió igualar los precios de los combustibles líquidos en el territorio, a partir de su red de estaciones de servicios. Del lado de la producción, se ampliaron las regiones productivas, que se encontraban inicialmente en el Noroeste del país en el Norte de la Patagonia (provincias de Mendoza, Neuquén y Río Negro) hacia el Sur (Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego). Estos avances significaron la estructuración, y a veces la creación de sociedades pioneras⁵, cuyas actividades giraban entorno de la actividad petrolera y de una empresa que organizaba los distintos aspectos de la vida de sus dependientes a través de sus sindicatos y actividades sociales, pero no propiciaba su industrialización.

La privatización de YPF, programada por el Gobierno de Carlos Menem en su primer mandato (1989-1995) hace parte del vasto programa de privatizaciones destinadas a reactivar la economía argentina atrayendo capitales y empresas internacionales, y dejando a los actores privados una mayor libertad para actuar. La venta de la compañía petrolera fue uno de los principales hitos de esta estrategia debido a su peso económico, político y simbólico. A fines de los años 1980, la empresa estatal afrontaba serias dificultades: reducción de la producción, inversiones insuficientes, gestión poco ágil, degradación de la rentabilidad. Para algunos autores (Bernal, 2005) esta situación se debe al hecho que YPF fue obligada a firmar acuerdos desventajosos con empresas privadas y a absorber demasiados trabajadores. La debilidad de YPF sirvió de pretexto para su privatización y el presidente Carlos Menem subrayaba que era la única compañía petrolera en el mundo que hiciera pérdidas. A pesar de todo, YPF

⁵ Palermo, (1988).

disponía de reservas de 345 millones de m³ de petróleo y de una producción de 74 000 m³/día (465 000 b/d) y de importantes activos (redes de transporte y tres refinerías).

La privatización fue preparada por la reorganización de la compañía para hacerla más rentable y por la flexibilización de las reglas que regulaban el mercado del petróleo. El ingeniero José Estenssoro, nombrado en 1990 a la presidencia de YPF por el Ministro de Economía reestructura la empresa, superando la oposición de los sindicatos. Vende activos considerados no estratégicos, reduce el personal, externaliza ciertas actividades incitando a los empleados a convertirse en prestadores de servicios logrando hacer de YPF una empresa rentable en condiciones de atraer inversores extranjeros. La empresa devuelve al Estado un centenar de concesiones marginales para su posterior licitación a empresas privadas⁶ y el Estado se hace cargo de las deudas acumuladas hasta 1990.

Por otra parte, se cambian las reglas del comercio de petróleo para dar más libertad a los actores privados (decretos 1055 y 1212 de 1989). Uno de los puntos clave es la posibilidad de comerciar libremente los hidrocarburos extraídos y la libre disposición del producto de estas ventas en moneda internacional. El sistema centralizado de asignación del petróleo por la Secretaría de Energía, que asignaba alcuotas a las refinerías, se suprime, dejando a los productores la posibilidad de vender como lo entienden y por lo tanto modular su producción en función de las demandas del mercado internacional. La privatización no se limita pues a la venta de una compañía renovada: se inserta en un nuevo marco jurídico y político.

La privatización ha sido preparada por la Ley 24145 de 1992 de “federalización de los hidrocarburos” que atribuye al Estado Nacional el 51 % de las acciones, 10 % al personal y 39% a las provincias para compensar el pago de las regalías cobradas por la

⁶ Kozulj, (2002).

Nación a las empresas pero nunca entregadas a las provincias. La federalización contempla también el reconocimiento de la propiedad del subsuelo por las provincias sobre el continente y la plataforma continental hasta 12 millas marinas de las costas, permaneciendo los recursos de la plataforma más allá de las 12 millas de propiedad nacional. Esta medida contradice la ley 17319 de 1967, que no ha sido formalmente derogada, y sirve de marco a la actividad, cuando la definición de la propiedad de los recursos ha cambiado. La Secretaría de Energía sigue siendo la autoridad de aplicación para la ley de petróleo, lo que incluye la administración de las concesiones hasta el 2007.

La venta de la empresa se realizó en varias etapas. La cesión progresiva, inicialmente programada fue reemplazada por una venta rápida, al parecer para hacer frente a las apremiantes necesidades financieras del Estado argentino. Este coloca en los mercados bursátiles 45,3% de sus acciones y luego el 13,1%, sin buscar conformar un núcleo de accionistas, o involucrar actores del sector energético. A fines de 1993, el Estado sólo tenía un 20,3% de las acciones y las provincias un 4,7%. Los compradores fueron inversionistas internacionales, como fondos de pensión y de inversión, empresas nacionales, como la petrolera argentina Pérez Companc. YPF se beneficia rápidamente de sus nuevas condiciones: su producción crece nuevamente y se internacionaliza comprando la petrolera Maxus. El valor de las acciones pasa 10 dólares en 1993 (precio de venta) a 37 dólares en 1998.⁷

A partir de 1998, Repsol toma progresivamente el control de YPF. Este actor nace de la privatización de la empresa pública española en 1989 y pretende diversificar sus actividades y sobre todo adquirir activos en el *up stream* y reservas de hidrocarburos. Repsol empieza comprando al Estado argentino las acciones aún no vendidas para luego

⁷ Kozulj, *op.cit.*, (2002).

lanzar una oferta pública de compra sobre el resto de los títulos que le permite controlar el 98% del capital. El Estado argentino conserva sólo una “acción de oro” que le permite nombrar un representante en el consejo de administración. Repsol cambia de nombre, llamándose Repsol-YPF, conservando así el adjetivo “fiscal” cuando no hay más propiedad pública de la compañía y de sus reservas. La adquisición de YPF le permitió a Repsol aumentar sus reservas en un 64%, su producción en un 169% y sus beneficios en un 55%.⁸

La privatización fue asociada a una descentralización: descentralización de la propiedad de los recursos, descentralización relativa de la administración de las concesiones y descentralización de la percepción de los derechos petroleros que alimentan directamente las arcas provinciales. Se trató también de una internacionalización, renunciando el Estado argentino a toda influencia directa en la gestión de YPF. Permite también a las compañías productoras vender tanto en el mercado nacional como en los mercados internacionales, en función de lo que consideraban más favorable, y llevando por lo tanto los valores del mercado interno de los combustibles líquidos a valores internacionales⁹ mientras duró la paridad cambiaria entre el peso argentino y el dólar (1991-2001). Varios observadores han criticado el abandono por parte del Estado de los principales instrumentos de intervención y regulación sobre el abastecimiento del país en gas y en petróleo, que representan en conjunto más de 80% de la energía primaria consumida en Argentina.

2. La evolución después de las reformas

⁸ CEPAL, (2001).

⁹ No se da esta misma igualación para el gas por motivos logísticos.

Las reformas han facilitado la entrada en el mercado argentino de firmas internacionales, que se suman a las que, como Shell y Total, llevaban varios años de actividad en el país. La primera posee una refinería en el Gran Buenos Aires desde los años 1930 y una red de distribución; la segunda era activa en up stream, y particularmente en el *off shore* patagónico. Repsol-YPF se convierte en un actor central en todas las etapas de la actividad, desde la exploración hasta la distribución.

La producción sigue siendo fuertemente concentrada. Para el petróleo, Repsol-YPF viene seguido por Pan American Energy, y para el gas por Total Austral. Petrobras adquiere en 2002 la empresa familiar Pérez Companc, pasando a jugar también un papel significativo en el país, ubicándose en cuarta posición de productores. Varias empresas nacionales, o subsidiarias locales de grandes grupos tienen pequeñas concesiones productivas.

Las principales compañías productoras en 2007:

Compañía	Petróleo (%)		Gas (%)
YPF	37,5	YPF	28,8
Pan American Energy	16,1	Total Austral	25,1
Chevron Argentina	8,3	Pan American Energy	11,6
Petrobras	7,9	Petrobras	9,4
Occidental exp arg	5,	Plus petrol	8,6
Tecpetrol	4,9	Tecpetrol	3,5
Total Austral	3,8	Apache	2,2
Pluspetrol	2,5	Chevron Argentina	1,8
Petrolera Entre Lomas	1,9	Capex	1,6
Petro Andina	1,7	Occidental Exp Arg	1,1
Otros	9,5	Otros	2,4
Total nacional	37,2 Mm ³	Total nacional	50 947 Mm ³

Fuente : Base de datos Secretaría de Energía

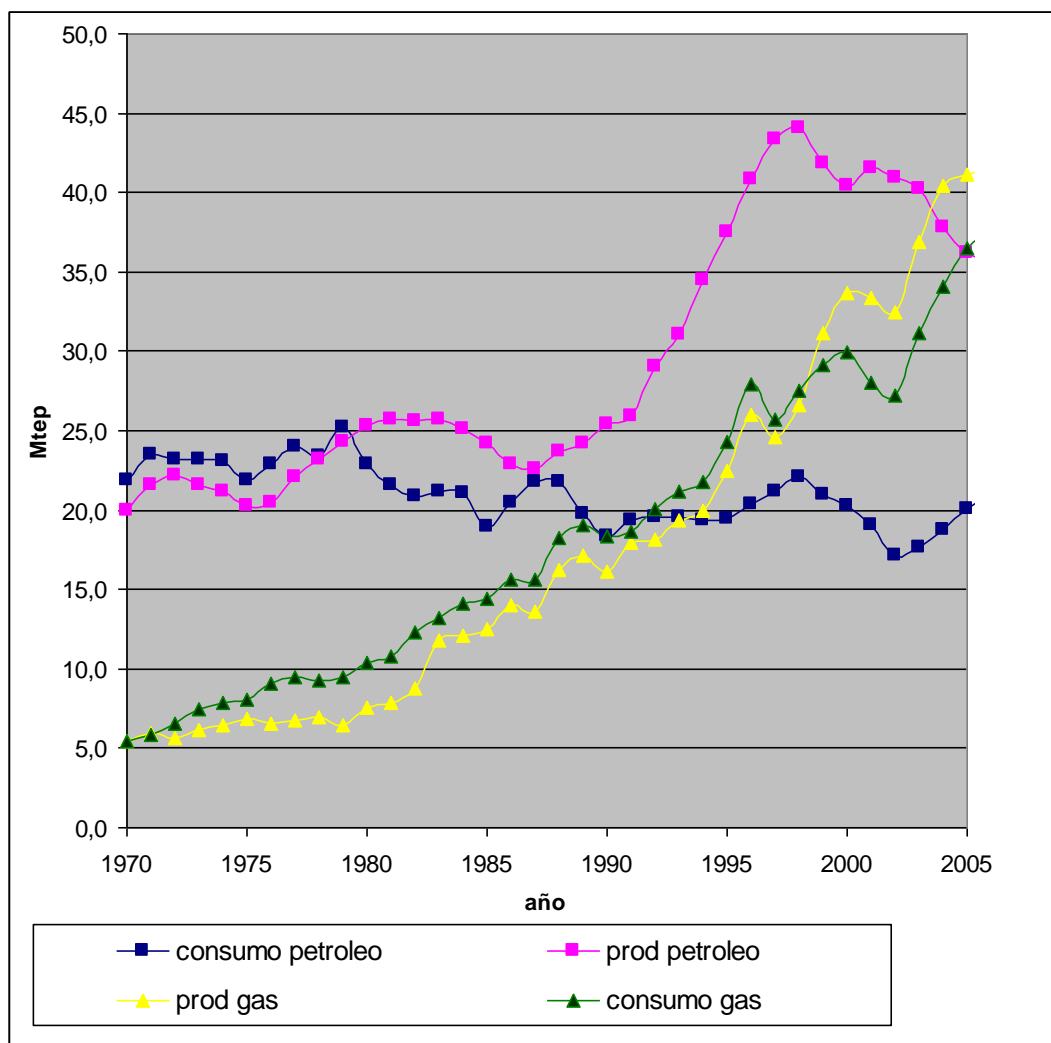
La entrada de capitales internacionales ha sido acompañada por un mayor uso de tecnologías avanzadas de recuperación de los hidrocarburos, pero no por esfuerzos

significativos de exploración. Como consecuencia ha aumentado la producción de petróleo y gas, como lo muestra el gráfico 1.

La producción de petróleo permanece ligeramente inferior al consumo hasta 1979. Después de esta fecha, supera el consumo, logrando así excedentes para la exportación. Al final de la década 1980 las curvas se acercan de nuevo con un mínimo de producción en 1987. La producción crece suavemente hasta el 1991 y con mayor dinamismo hasta fines de la década, para disminuir hasta la actualidad. El auge exportador se limita pues a estos años, que coinciden con bajos valores internacionales para el petróleo.

En el caso del gas, el consumo y la producción siguen curvas paralelas, con un pequeño déficit hasta 1998 compensado por importaciones desde Bolivia, que se conecta a la red argentina desde los años 1970. Sólo a partir de 1998 la producción supera el consumo interno, permitiendo disponer de excedentes para exportar, en este caso a Chile, y justificando la construcción de varios gasoductos transandinos en los sectores Norte (provincias de Salta y Jujuy – región de Antofagasta) Central (provincia de Mendoza – región Metropolitana) y Sur (provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego – región de Magallanes). Estas conexiones, que se presentaron como herramientas de integración energética del Cono Sur, no conforman un anillo que permita abastecer a los consumidores de la región con mayor seguridad. Tienden al contrario a abrir el sistema nacional integrado de Argentina con conexiones punto a punto entre regiones productivas y centros de consumo.

Gráfico 1: Producción y consumo de petróleo y gas 1970-2006



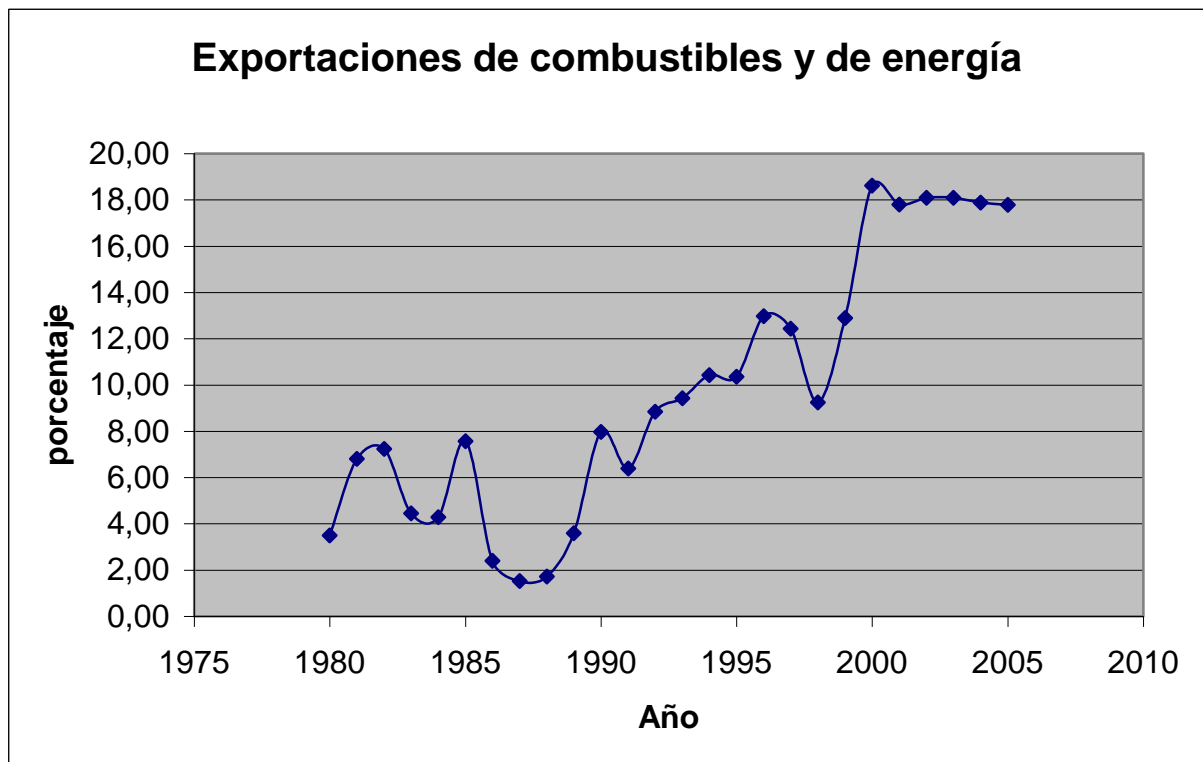
Fuente: BP Statistical review

Argentina se ha vuelto exportadora de energía: los productos energéticos representaban menos de 10% de las exportaciones totales hasta mediados de los 1990 trepan a casi 20% en una década. Esa evolución da cuenta por una parte del crecimiento de la producción nacional y de las facilidades dadas a las empresas para exportar su producción.

Los beneficios económicos de la explotación de petróleo y gas captados por el sector público pasan a ser por una parte las regalías e impuestos pagados por las compañías a las provincias y al fisco nacional, y los eventuales derechos de exportación.

Sin embargo, la disminución de la producción de gas y de petróleo y el aumento del consumo interno, producto de un fuerte crecimiento económico después de la devaluación del 2002, no hace viables en el corto y mediano plazo esta situación. De hecho, las infraestructuras construidas en los años 1990, y particularmente el conjunto de gasoductos que cruzan la Cordillera de los Andes entre Chile y Argentina no tienen el tránsito previsto planteando serios problemas de abastecimiento a los consumidores chilenos.

Gráfico 2: Las exportaciones de energía en las exportaciones totales. 1980 - 2005



Fuente: INDEC

De las 24 provincias argentinas, solamente diez tienen reservas de hidrocarburos y se trata de provincias periféricas y poco pobladas, con la excepción de Mendoza y de Salta. En conjunto reúnen un poco menos de 6 millones de habitantes, o sea 1/6 de la

población nacional. En virtud de los nuevos dispositivos de gestión, perciben los pagos atrasados de regalías y los pagos provenientes de la actividad actual.

Los gobiernos provinciales se encuentran así con verdaderos “tesoros de guerra” y con flujos importantes de ingresos, sobre todo si se relacionan con su cantidad de población. Son estos recursos que han dado al gobernador de la provincia de Santa Cruz, Néstor Kirchner, la legitimidad política que le ha permitido llegar a la presidencia con sus “pingüinos” en el 2003. Su valor se ha multiplicado con la devaluación del peso argentino puesto que las provincias perciben ingresos en dólares cuando sus gastos se realizan en moneda nacional.

De manera simétrica, las regiones de producción, otrora dominada por YPF, atraviesan una grave crisis del empleo con la transición hacia modelos menos intensivos en mano de obra en regiones donde no existen actividades que puedan absorber los trabajadores despedidos por la industria petrolera. Estas tensiones afectan con más fuerza la región de Comodoro Rivadavia, primera ciudad argentina del petróleo y la parte Norte de la provincia de Santa Cruz.

3. Los desafíos para la política energética

A partir de la crisis del 2001, el discurso oficial presentó la privatización y la desregulación como errores fundamentales: "fue un error estratégico privatizar YPF sin disponer de una estrategia energética nacional que garantice que las tareas desempeñadas por YPF y el conjunto de las empresas energéticas nacionales estén desempeñadas" (Jorge Lapeña, ex-Presidente YPF y Secretario de Estado a la energía en el Gobierno de Raúl Alfonsín)

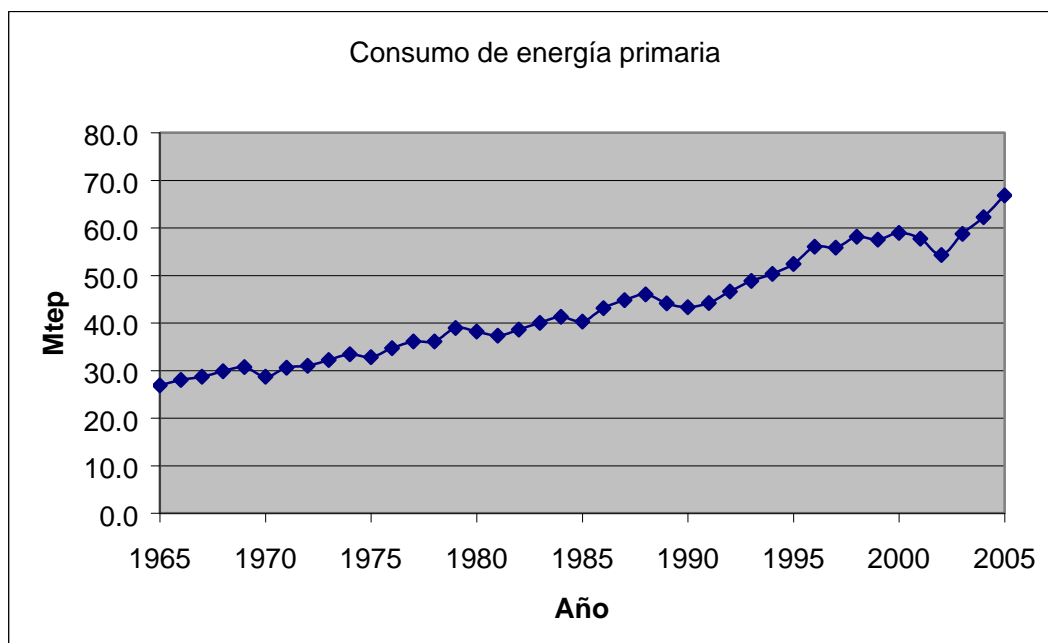
La necesidad de reformar la regulación del sector está acentuada por el crecimiento de la demanda, causado por la recuperación económica del país. Petróleo y

gas son vitales para satisfacer estas demandas, puesto que los proyectos de generación eléctrica como grandes represas y centrales nucleares se han discontinuado: la central nuclear Atucha II no está terminada y la gran represa de Yaciretá no está en condiciones de funcionar a plena potencia. La disponibilidad de energía hace peligrar el crecimiento económico, pasando a ser nuevamente una prioridad política para los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. La interrupción de los envíos a Chile ha motivado tensiones diplomáticas entre ambos países.

Por otra parte, el crecimiento del consumo se encuentra sostenido por los precios muy bajos que pagan los consumidores argentinos. La desconexión entre precios internos y precios internacionales, que podía manejar una compañía nacional en situación hegemónica, es un factor de múltiples conflictos entre el Estado argentino y las empresas. Aquellas se quejan de los bajos precios internos y de los derechos de exportación que se establecen en un 45% del valor.

El costo de esta política es por una parte la falta de incentivos para disminuir los consumos y para invertir en nuevas capacidades. La eficiencia energética de la economía argentina es baja. Por otra parte, la exploración ha sido el pariente pobre de la actividad. Como consecuencia las reservas disminuyeron de 450 millones de m³ en 2001 a 346 millones en 2005 para el petróleo y de 763 Tm³ a 455 Tm³ para el gas, reduciendo los horizontes producción a unos diez años.

Gráfico 3: El consumo de energía primaria 1965-2005



Fuente: BP Statistical review

La vuelta al escenario energético del Estado pasó por la creación en 2005 de una sociedad de derecho privado pero de capitales públicos, compartidos entre la Nación y las provincias, ENARSA, que recibió como dotación inicial las concesiones off shore con misión de desarrollarlas, y también de explorar otras energías. Se trata de una muy pequeña estructura, de algunas decenas de personas, destinadas a reactivar la producción de energía en Argentina. Se firmaron algunos acuerdos con Petrobras para campañas de exploración en Off shore, y con PDV SA, que permitieron a ENARSA acceder a los recursos de la faja del Orinoco a condiciones aún indefinidas. Hay también proyectos en curso en biocombustibles.

La federalización completa de los hidrocarburos se produce con el voto de la ley 26197, el 6 de diciembre de 2006, que deroga el artículo 1 de la ley de 1967 y reconoce a las provincias la plena propiedad de los recursos de su bajo suelo y el derecho a administrarla. Esta ley llamada "ley corta" ya que sólo comprende seis artículos, se conoce por sus oponentes como "ley de los emiratos" que hace de cada provincia bien

dotada un pequeño emirato petrolero que no solamente es propietario de los recursos de su subsuelo pero se convierte en autoridad también de aplicación para las concesiones petroleras. De hecho, muchas concesiones otorgadas a principios de los años 1990 caducaban a partir del 2007, lo que llevó las provincias a renegociar directamente con las compañías.

Pan American Energy firmó en abril 2007 con la provincia de Chubut y un año después con la provincia de Santa Cruz acuerdos para extender sus concesiones. Ello da cuenta por una parte de que las provincias petroleras asumen sus responsabilidades de gestión de los recursos – otra pregunta es si están en condiciones técnicas y políticas de hacerlo. Por otra parte, los acuerdos celebrados entre las provincias y Pan American Energy dan cuenta de preocupaciones propias de las provincias, incorporando medidas específicas para la realización de infraestructura, la educación y los proyectos de interés social. Pan American Energy anunció a principios del 2008 el descubrimiento de nuevas reservas en perímetros donde está asociado con las empresas provinciales de minería e hidrocarburos.

Conclusión

El crecimiento económico argentino, que le ha permitido al país superar la crisis del 2001-2002, por lo menos en términos de volúmenes producidos, es un elemento fuerte de legitimación de sus gobiernos. La escasez de energía es sin embargo el talón de Aquiles de este crecimiento, junto a las protestas de los sectores productivos que se encuentran excesivamente perjudicados por las retenciones a las exportaciones. Dar solución a los problemas de abastecimiento energético es por lo tanto uno de los campos prioritarios de acción para el gobierno de Cristina Fernández, pero que implica reinventar un sistema de regulación de la actividad y de su desarrollo.

Las empresas internacionales se han vuelto actores imprescindibles del panorama energético argentino, particularmente para la tan necesaria exploración. La nueva compañía nacional ENARSA no cuenta aún con los recursos que le permita jugar un rol orientador equivalente al que tuvo YPF. Las provincias petroleras han empezado a desarrollar estrategias propias para atraer inversiones, con el riesgo de diferenciar al exceso las condiciones bajo las cuales estas concesiones serán acordadas. Resulta por lo tanto difícil imaginar lo que podría ser una política nacional de energía y de hidrocarburos.

Bibliografía

- Carrizo, Silvina, (2003), *Les hydrocarbures en Argentine. Réseaux, territoires intégration*, Tesis doctoral, Universidad de Paris 3, 2003, 439 p.
- Carrizo Silvina y Velut, Sébastien, Les enjeux énergétiques en Amérique du Sud in Couffignal (dir) *Amérique latine 2007, Les surprises de la démocratie*, La documentation française, Coll. « Les études de la Documentation française », pp. 105-118., 20007
- CEPAL, (2001) *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL. 190 p.
- Fronzizi, Arturo, (1955), *Petróleo y política : Contribución al estudio de la historia económica argentina y de las relaciones entre el imperialismo y la vida política*, Buenos Aires, Raigal, 412 p.
- Kozulj, Roberto, (2002), *Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia los mercados minoristas de combustibles*, Cepal. 88 p.

Palermo, Vicente, (1988), *Neuquén, la creación de una sociedad*, Centro Editor de América latina, Buenos Aires, 141 p.

Vapñarsky, César, (1983), *Pueblos del Norte de la Patagonia 1779-1957*, CEUR, Editorial de la Patagonia, Buenos Aires, Fuerte General Roca, 350 p.

Velut, Sébastien, (2002), *Argentine. Des provinces à la nation*, Paris, PUF., 296 p.