

La explotación de hidrocarburos en Argentina desde la privatización de YPF hasta la expropiación del 51% de su capital social. El caso de la provincia de Neuquén.

Adriana Giuliani – Universidad Nacional del Comahue
adrianagiulian@gmail.com

Resumen - Introducción

Apenas iniciada la gestión de Carlos Menem a cargo de la presidencia de la Argentina en 1989, se configuró la desregulación del sector hidrocarburífero y la consecuente irrupción en la actividad del capital privado, mayoritariamente multinacional. Explícitamente se declaró la decisión de alejar al Estado de las decisiones inherentes al sector, a la vez que se concedió la libre disponibilidad de los volúmenes extraídos a las empresas concesionarias, admitiendo su comercialización tanto en el mercado interno como en el externo sin restricciones. Asimismo, se desreguló la instalación de refinerías y bocas de expendio y se liberaron los precios de todos los productos derivados.

En 1992 se aprobó la Ley de Federalización de Hidrocarburos, que dispuso la reestructuración de YPF en Sociedad Anónima, con participación estatal durante los primeros años hasta su total privatización en 1999, cuando el grupo español Repsol asumió el control de la compañía. Al poco tiempo se vendió Gas del Estado, con lo cual se resignó por completo la soberanía respecto de recursos estratégicos como el petróleo y el gas, cuya explotación quedó en manos de grandes operadoras internacionales. El resultado fue un escenario caracterizado por la declinación de la extracción, la disminución de las inversiones en exploración y la pérdida de reservas.

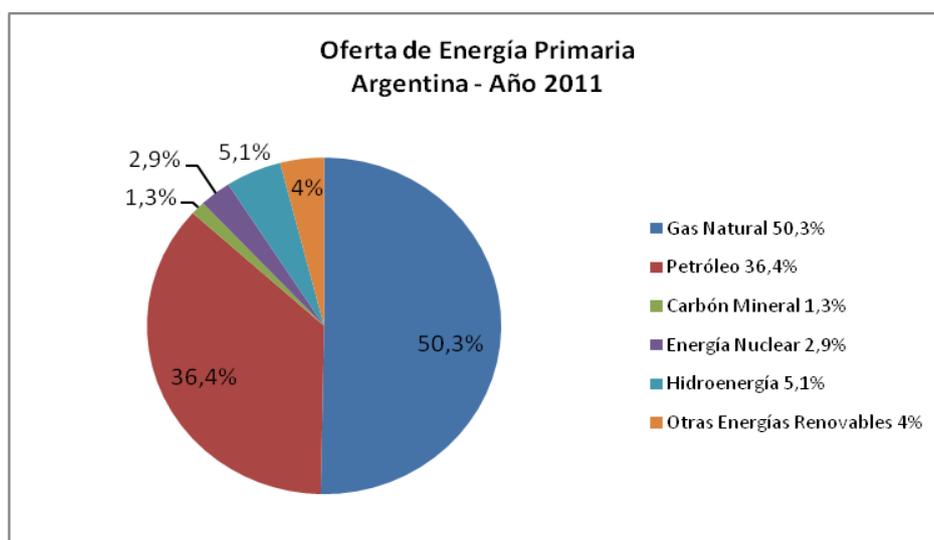
Las medidas puestas en práctica desde 2003, tales como la Ley Corta, las retenciones o la creación de Enarsa y organismos provinciales análogos no lograron revertir la situación, dado que no apuntaron a la lógica de maximización de beneficios con la que se desenvuelven los inversores para la toma de decisiones.

Durante el año 2011, el país debió recurrir a la importación de combustibles por un valor superior a los 9.000 millones de dólares, circunstancia que derivó en la decisión del gobierno nacional de expropiar el 51% de las acciones en poder de Repsol.

El propósito del presente trabajo es analizar el contexto en el que surgió la Ley de Expropiación y las perspectivas que se visualizan a partir de su aprobación, poniendo especial atención en el caso de la Provincia de Neuquén.

Modalidad de explotación de hidrocarburos

Los hidrocarburos constituyen la principal fuente de energía utilizada en el país, con una incidencia altamente significativa en la composición de la matriz energética, cercana al 90%: en el año 2011, el gas significó el 50,5% y el petróleo el 36,5%.¹ Esta circunstancia, así como su carácter no renovable, los convierte en recursos estratégicos, cuyo manejo es prioritario.



Fuente: sitio web ClicET (Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y Técnicas)

Hasta 1989 su explotación estuvo caracterizada por la presencia estatal a través de YPF y Gas del Estado, empresas encargadas de materializar las políticas de Estado diseñadas para el

¹ Cfr. De Dicco Ricardo, “Síntesis indicadores energéticos de Argentina 2011”, Clicet, enero de 2012.

sector. Al ser el autoabastecimiento petrolero uno de los objetivos específicos, en algunos períodos estuvo prohibida la exportación de crudo sin elaboración y se incentivó la exploración. La definición de los precios respondía a lineamientos generales, como puede observarse en el caso del gas, cuyos valores en este período estuvieron vinculados a las necesidades del proceso de industrialización.

También la reducción de las tarifas residenciales y la consecuente expansión del uso del gas natural estuvieron relacionadas con la ampliación del horizonte de reservas gasíferas tras la apertura de Loma de la Lata, en la cuenca Neuquina en 1977.

Al asumir Carlos Menem la presidencia de la República Argentina en 1989, se instrumentó el marco normativo que configuró la desregulación del sector energético. En particular, los decretos 1055/89, 1212/89 y 1589/89 explícitamente reflejaban la decisión de alejar al Estado de las decisiones inherentes a la actividad, a la vez que se concedió la libre disponibilidad de los volúmenes extraídos a las empresas concesionarias, admitiendo su comercialización tanto en el mercado interno como en el externo sin restricciones, con la posibilidad de disponer hasta el 70% de las divisas obtenidas en el comercio internacional. Paralelamente, se desreguló la instalación de refinerías y bocas de expendio, se liberaron los precios de todos los productos y se redujo el rol del Estado a tareas de fiscalización y control.

En este marco, se licitaron las áreas operadas por YPF, argumentando baja efectividad: las marginales por un plazo de 20 años y las centrales por 25 años, con la opción en ambos casos de prorrogar por 10 años más.

El proceso de privatización de YPF comenzó con su reestructuración en Sociedad Anónima mixta, a partir del Decreto 2778/90, ratificado por la Ley 24.145 de Federalización de Hidrocarburos, sancionada en 1992. Durante la presidencia de José Estensoro (1990-1995), designado por el Poder Ejecutivo, se vendieron refinerías, equipos, otros activos considerados “no estratégicos” y se redujo drásticamente la plantilla de personal, ocasionando delicadas situaciones sociales en las regiones en las que la empresa tenía gran influencia. A través de diversas modalidades como retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas y despidos propiamente dichos, entre 1989 y 1994 se produjo la desvinculación de 31.207 trabajadores

(de 37.046 a 5.839). En la provincia de Neuquén, la denominada “comarca petrolera” conformada por las localidades de Cutral Có y Plaza Huinul fue especialmente afectada: de acuerdo a la Encuesta Permanente de Hogares de octubre de 1996, entre estas dos ciudades había 7.900 desocupados (el 35,7% de la Población Económicamente Activa) y 23.500 personas vivían debajo de la línea de pobreza.²

A lo largo de la década de 1990 el Estado se fue deshaciendo de las acciones hasta que en 1999 el grupo español Repsol adquirió el 98,23% del capital social, lo que le valió la posibilidad de asumir el control total de la compañía. Con la venta de Gas del Estado que había tenido lugar en 1992, la explotación de hidrocarburos, recursos estratégicos para el país, pasó a regirse por la lógica de maximización de ganancias propia de inversores privados. El resultado fue la sobre-explotación de los yacimientos, declinación de la extracción, disminución de las inversiones en exploración y pérdida de reservas, complementado por récord de utilidades de las concesionarias.

A partir de 2003 se pusieron en práctica disposiciones que incidieron en el funcionamiento del sector, aunque no produjeron modificaciones de fondo. Entre ellas se destacan las retenciones a las exportaciones, cuyo actual sistema de cálculo fue establecido por la Resolución 394 de 2007; además del fin recaudatorio, el espíritu del gravamen es la separación del precio interno del internacional y la posibilidad de captación de una mayor porción de la renta por parte del Estado Nacional.

En 2006 se sancionó la Ley 26.197, denominada “Ley Corta”, que reformó el artículo 1° de la Ley 17.319/67 a fin de reglamentar la provincialización de los recursos del subsuelo dispuesta por la reforma constitucional de 1994. Otorgó a las provincias la potestad para actuar independientemente del poder central y de otros estados provinciales, circunstancia que fue determinante en la negociación de las prórrogas de los contratos de concesiones, al prevalecer los ahogos fiscales u otros condicionamientos. Entre ellas, la extensión en 2007 de la concesión de Cerro Dragón a Pan American, en la Cuenca del Golfo San Jorge, que es el

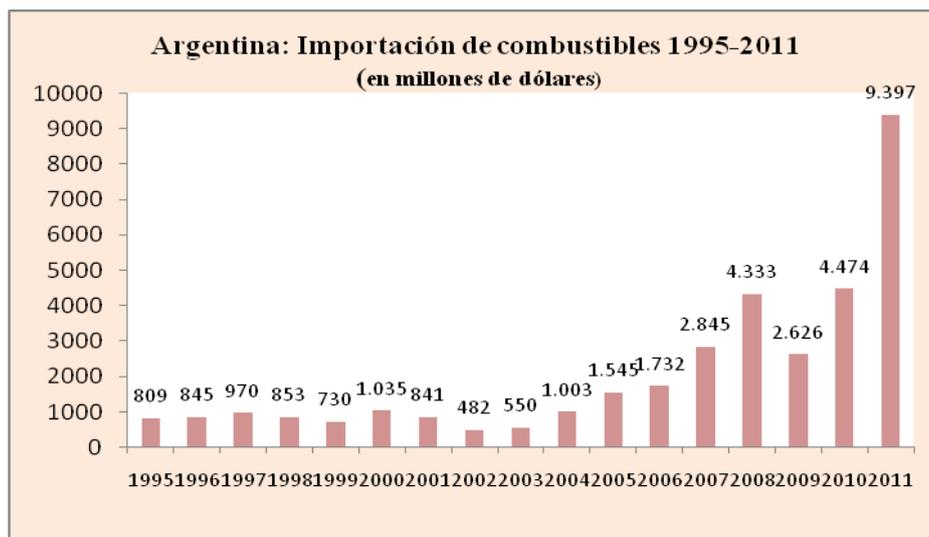
² En los primeros años luego de la privatización, muchos de los “exyepfeanos” se convirtieron en cuentapropistas incursionando en diversos rubros; al poco tiempo las experiencias fueron fracasando y las verdaderas consecuencias salieron a la luz; las recordadas “puebladas” de 1996-1997 fueron el reflejo de la decisión oficial de desprenderse de la empresa estatal.

yacimiento más importante del país en términos de petróleo. En la Cuenca Neuquina, durante 2008 y 2009 también se prorrogaron los contratos a las operadoras en el marco de la Ley provincial 2615, que fue aprobada para el caso de YPF y luego se aplicó al resto de los acuerdos. Las concesiones fueron renovadas con gran anticipación, teniendo en cuenta que vencían en 2016 – 2017.

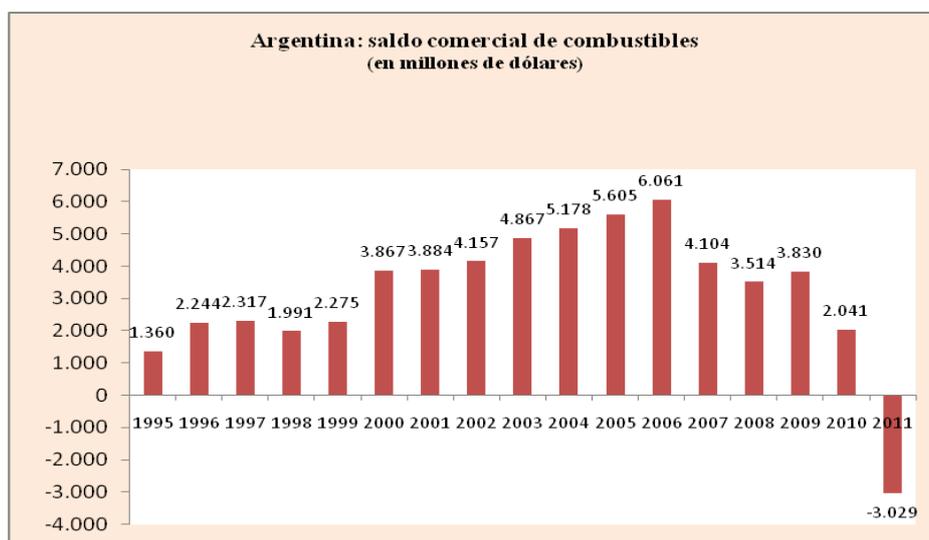
La creación de Enarsa en 2004 no logró la mayor incidencia del Estado que se anunció inicialmente; tampoco los organismos provinciales significaron un mejor posicionamiento estatal. En Neuquén funcionan Hidenesa y Gas & Petróleo con similares objetivos, aunque su participación es incipiente. El ingreso a la compañía del Grupo Petersen a partir de 2007 no cumplió con las expectativas del Poder Ejecutivo Nacional, que propició las negociaciones.

Más recientemente, se estableció que las empresas liquiden localmente las divisas que obtienen en el comercio internacional y se eliminaron los regímenes petróleo y refino plus, que establecían estímulos para fomentar inversiones en el sector.

Este abanico de instrumentos no generó un verdadero cambio de rumbo en materia energética: la creciente demanda de una economía en expansión desembocó en la necesidad de importación de combustibles, que en 2011 alcanzó un valor superior a los 9.300 millones de dólares, provocando una inédita situación de déficit en el saldo comercial de tales bienes. Esta circunstancia derivó en la decisión de expropiar el 51% de las acciones de YPF, que pasaron a ser compartidas por el Estado Nacional y las provincias productoras, nucleadas en la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI).



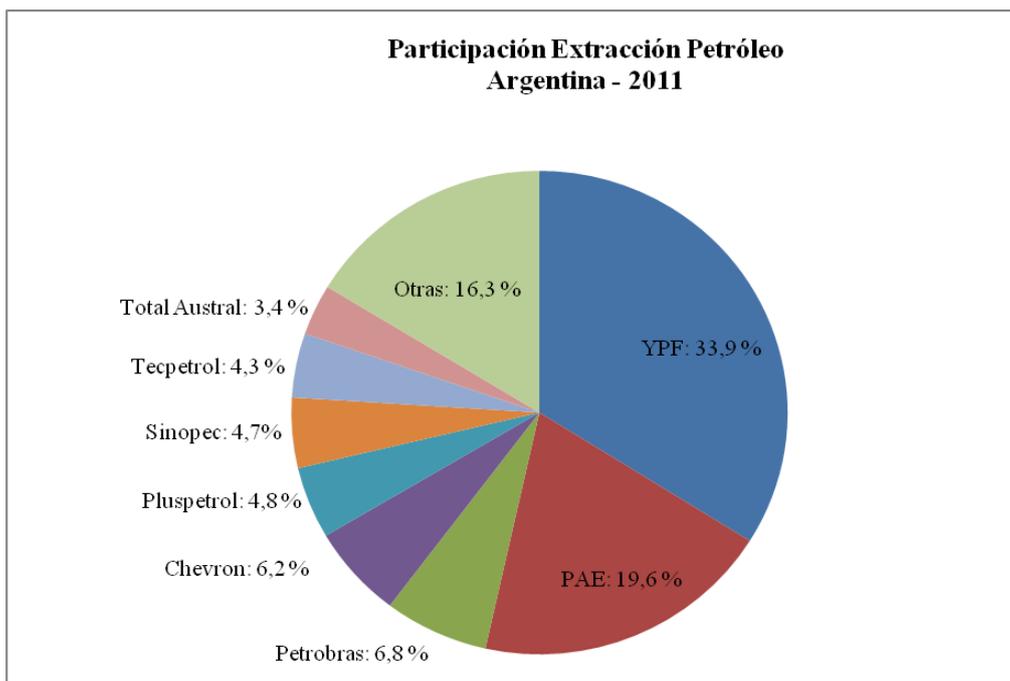
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Decreto 530/12 de intervención de YPF



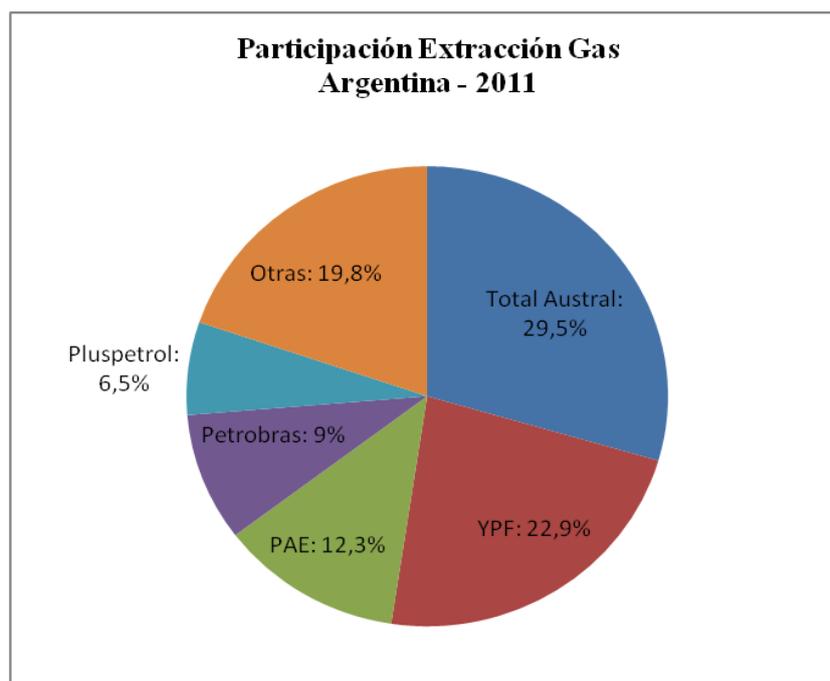
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Decreto 530/12 de intervención de YPF

El contexto

Según datos correspondientes al año 2011, ocho empresas operadoras concentran el 83,7% de la extracción de petróleo en el país y cinco empresas controlan el 80,2% de la extracción de gas.

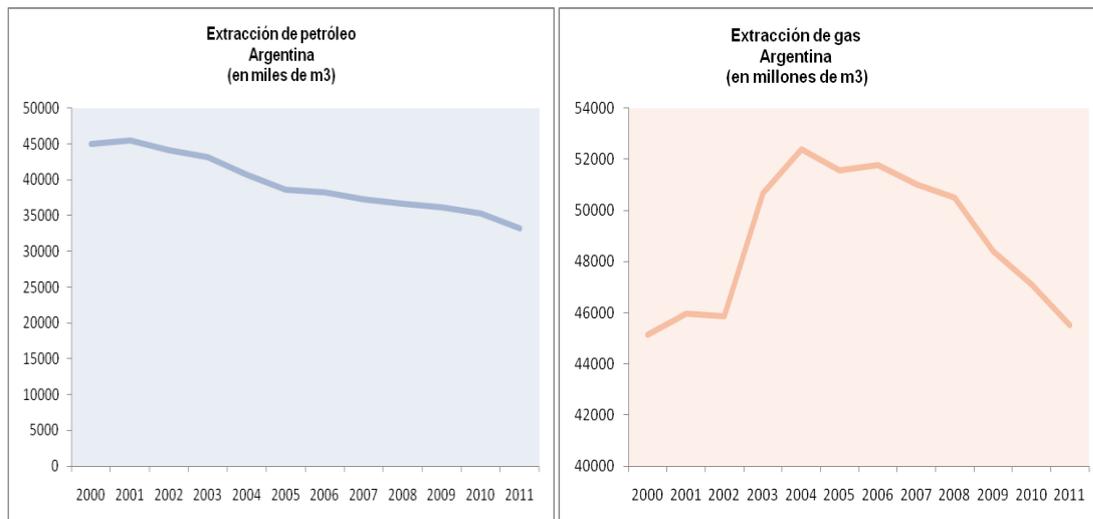


Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación



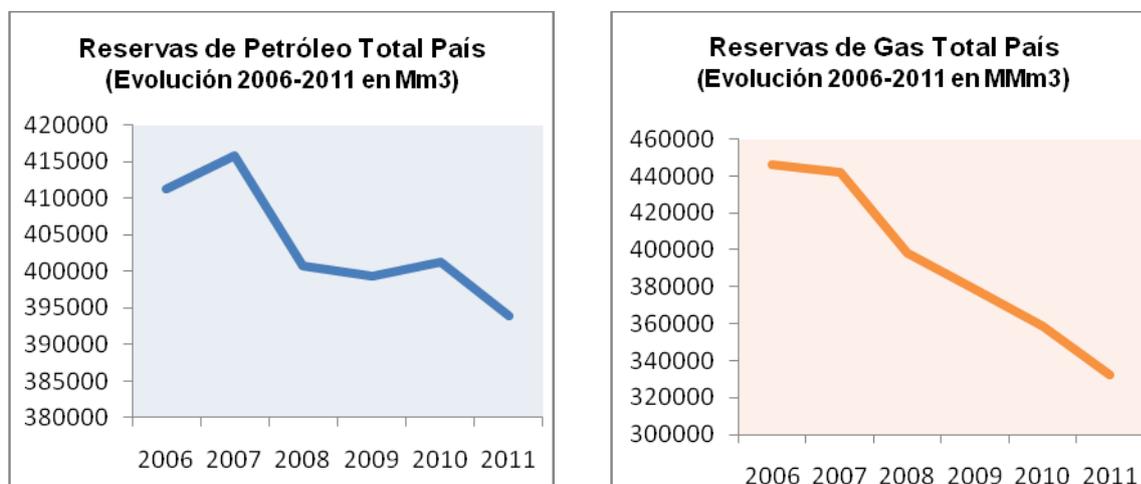
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación

A lo largo de la última década, la actividad del sector hidrocarburífero en Argentina evidenció un claro retroceso, desde 1998 en el caso del petróleo y desde 2004 en el gas, como se puede observar en los siguientes gráficos:



Fuente: Elaboración propia en base a datos del IAPG

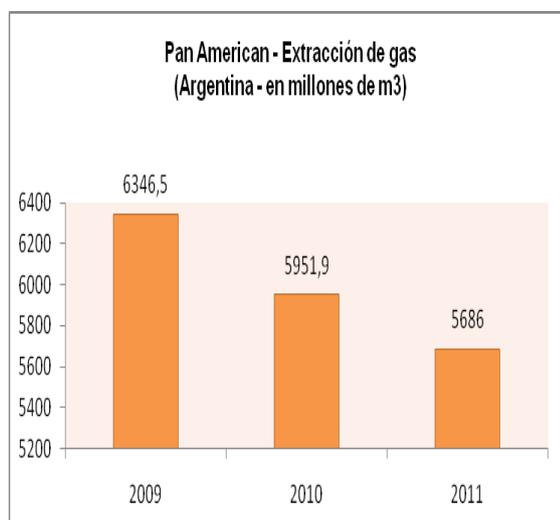
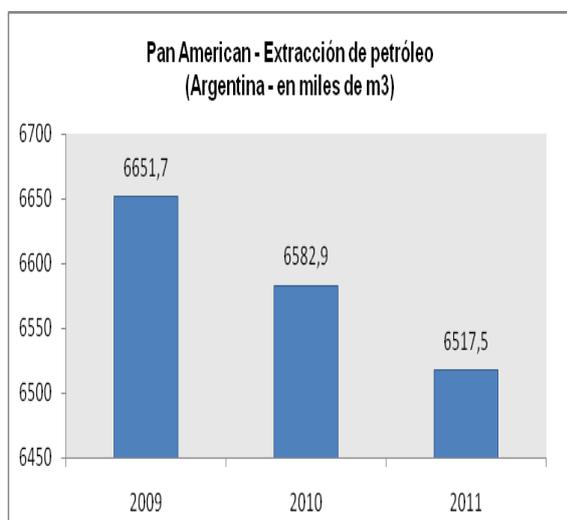
Paralelamente, la escasa inversión en exploración provocó la pérdida de reservas. Los siguientes gráficos muestran su evolución:



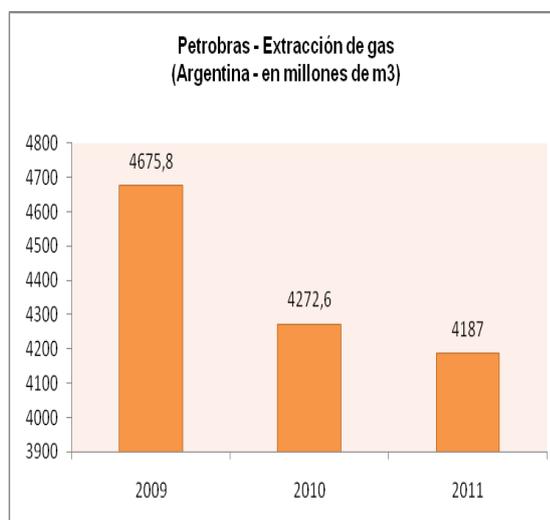
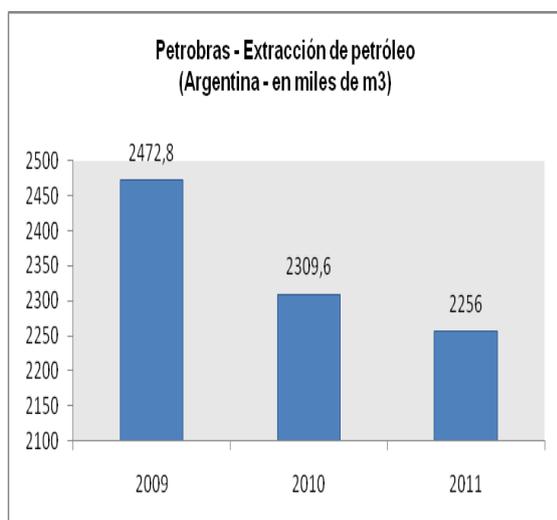
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación

La disminución en la actividad se verificó prácticamente en todas las operadoras, a excepción de Total, que experimentó un leve incremento en la extracción de gas. Observemos los

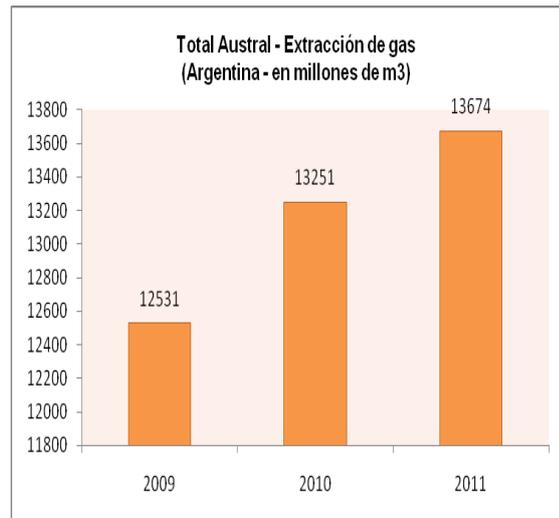
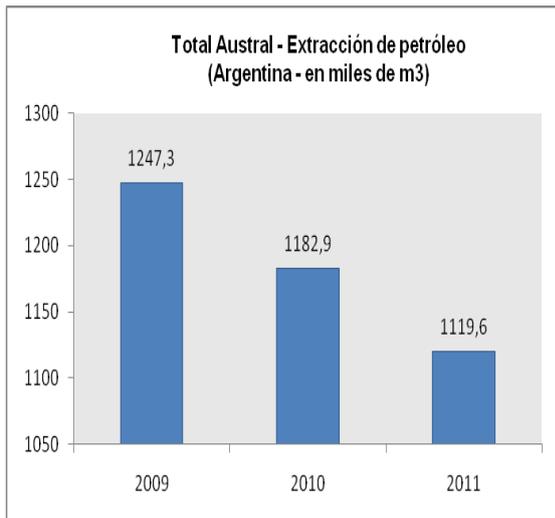
siguientes datos correspondientes a las principales empresas concesionarias durante el último trienio:



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación

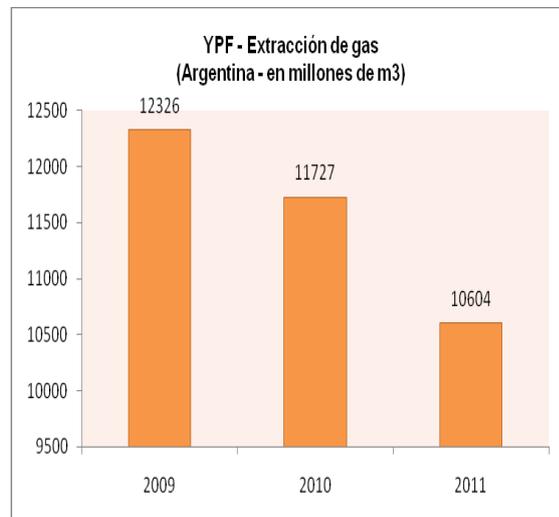
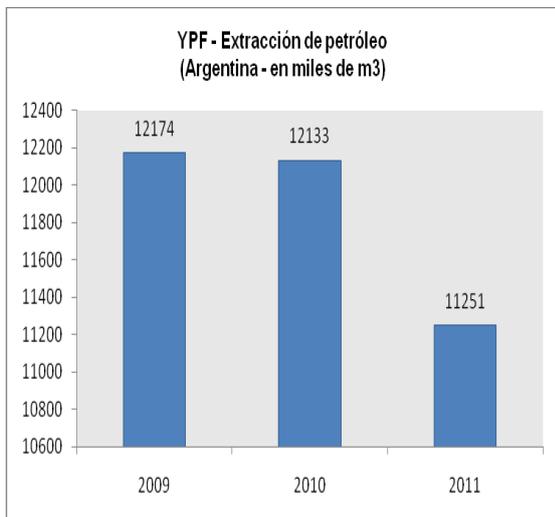


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación

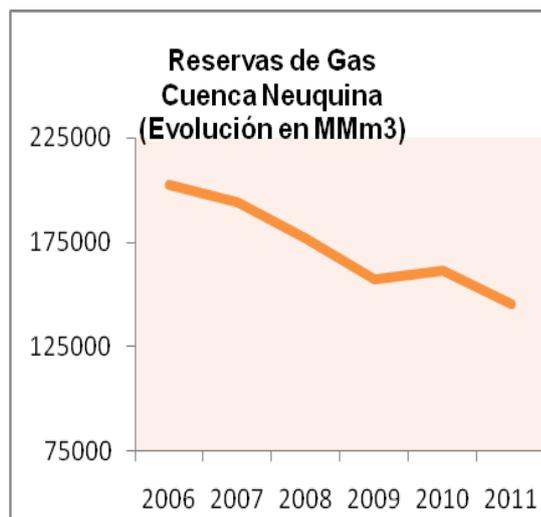
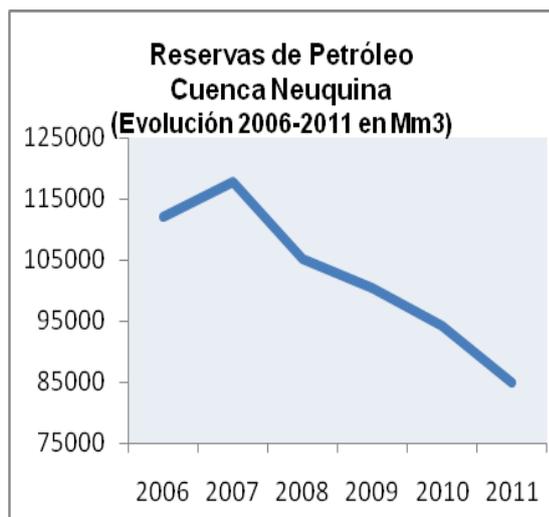


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación

El caso de YPF es claro: la abrupta merma en su actividad, reflejada en los siguientes gráficos, impacta en la pérdidas de reservas del total de las cuencas y especialmente en las de la Cuenca Neuquina, en la que se desempeña como la principal operadora.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación

Acuerdo Federal de los Hidrocarburos (Ofephi)

A inicios de febrero de 2012 adquirió protagonismo la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI), un organismo cuya creación data de 1988 y está integrado por las provincias de Chubut, Santa Cruz, Neuquén, Tierra del Fuego, Mendoza, Salta, Jujuy, Formosa, Río Negro y La Pampa. Hasta el momento había tenido escasa participación en la definición de la política energética aunque en esta oportunidad, presidido por el gobernador de Chubut, Martín Buzzi, se constituyó en el núcleo de la convocatoria para acordar la postura del gobierno nacional y de las provincias productoras sobre el desempeño de las operadoras, más puntualmente de YPF S.A, bajo control del grupo español Repsol.

De esta manera, los días 9 y 25 de febrero se desarrollaron encuentros en los que los integrantes de la OFEPHI consensuaron con representantes del gobierno nacional y delegados sindicales pronunciamientos cuyo texto hacía presagiar las futuras acciones instrumentadas. El documento fue presentado como un instrumento tendiente a lograr el diseño de una política en materia de hidrocarburos de manera articulada entre el Estado Nacional y las Provincias, de acuerdo a los principios constitucionales y a las atribuciones de la “Ley Corta”, que delega a los estados provinciales la administración de los recursos del subsuelo. Por otra parte, los suscriptores del acta se expresaron alineados a la política del gobierno nacional, adhiriendo al

“proceso de inclusión social, eje del modelo político, económico y social que se viene llevando adelante en la Argentina desde el 25 de mayo del 2003, al que adherimos todos los firmantes.”³

Entre los puntos más salientes pueden mencionarse:

- El objetivo del autoabastecimiento de petróleo y gas principio rector de una política de estado en materia energética, “mediante la aplicación del criterio de máximo desarrollo de las cuencas, a través de métodos y procedimientos convencionales y no convencionales de producción, haciendo sustentable el desarrollo armónico de los yacimientos.”
- La exigencia a las empresas de un mayor flujo de inversiones, tanto en lo que respecta a la extracción como a la exploración tendiente a la reposición de reservas, de manera de incrementar la provisión de hidrocarburos y la demanda de empleo directo e indirecto, priorizando la contratación de factores productivos locales.
- El pronunciamiento por la posibilidad de proceder a la reversión de concesiones o permisos de explotación en caso de verificarse situaciones de incumplimiento de los compromisos asumidos en los respectivos contratos, de acuerdo a lo establecido en la legislación vigente.⁴
- Lograr una mayor participación de empresas públicas, provinciales y nacionales, a fin de maximizar la producción de los yacimientos y lograr una mayor participación en la renta.
- Ejercer un monitoreo ambiental en todas las etapas del sector, así como de instalar equipamiento que permita contar con información más precisa y en tiempo real de la producción de hidrocarburos.
- Tender hacia la sustitución de importaciones de hidrocarburos y mientras tanto, requerir a las empresas refinadoras compartir el costo de las compras externas de combustibles para abastecer al mercado interno, “ya que la responsabilidad del abastecimiento en el mercado de combustibles, está en cabeza de los refinadores en la justa proporción de su participación en el mismo.” Asimismo, se expresa a favor de un “esquema armónico, equitativo y no discriminatorio de distribución y comercialización” de acuerdo a las

³ Acuerdo Federal de los Hidrocarburos, febrero de 2012.

⁴ El artículo 80 inciso c de la ley 17.319/67 establece que “las concesiones caducan por incumplimiento sustancial e injustificado de las obligaciones estipuladas en materia de productividad, conservación, inversiones, trabajos o ventajas especiales.” Luego aclara que una vez anulada la concesión, revertirán al Estado las áreas respectivas sin cargo alguno.

necesidades de las jurisdicciones provinciales y de realizar las inversiones pertinentes para aumentar la capacidad de refinación de las plantas existentes o para ampliarlas si fuera necesario.

En los considerandos del Acuerdo, se señala que los niveles insuficientes de inversión generaron una merma en la producción de petróleo y gas en el país del orden del 18% y 11% respectivamente en los últimos diez años, circunstancia que generó una significativa disminución en concepto de regalías que los Estados Federales perciben, por la menor productividad. Por otra parte, se advierte que la necesidad de recurrir a la importación de combustibles ocasiona un fuerte impacto fiscal a la Nación por las divisas afectadas, a pesar de que las empresas están en posibilidades de producir en el país. El texto menciona a “YPF Repsol como principal responsable global (perdió 30% y 35% de la producción propia respectivamente) y particularmente en la pérdida de producción de gas en varias provincias de Argentina.” En cuanto a los anuncios relativos a los descubrimientos de recursos no convencionales, subraya que sólo se han certificado reservas equivalentes a 3 meses de consumo de acuerdo a la demanda del país, valor que no compensa las pérdidas de reservas declaradas y que “parecen más apuntar a una especulación bursátil”. Luego se ocupa del destino de los fondos que produce la operación de las unidades de negocio, destinados a “a maximizar beneficios propios y de corto plazo, en lugar de destinarlos a un desarrollo armónico de las propiedades concesionadas realizando las inversiones necesarias para su sustentabilidad en el tiempo.”

Reversión de áreas

Días después de la difusión del documento elaborado por OFEPhi, la provincia de Chubut revirtió contratos de concesión de YPF S.A., a partir de las atribuciones que otorga la Ley 17.319/567. Fue la primera caducidad decretada de una serie de áreas revertidas a YPF S.A., de acuerdo a la siguiente cronología:⁵

⁵ Luego de la expropiación del 51% de las acciones del capital de YPF S.A., las áreas fueron devueltas a la compañía.

Provincia	Fecha	Áreas Revertidas
Chubut	Marzo	El Trébol-Escalante y Cañadón Perdido-Campamento Central-Bella Vista Este
Neuquén	Marzo	Chihuido de la Salina Sur, Portezuelo Minas, Rincón del Mangrullo y Don Ruiz.
Mendoza	Marzo	Ceferino y Cerro Mollar Norte
Salta	Marzo	Los Caldenes
Santa Cruz	Marzo	Los Monos y Cerro Piedra-Cerro Guadal Norte.
Santa Cruz	Abril	Los Perales – Las Mesetas, Cañadón Vasco y Pico Truncado-El Cordón.
Río Negro	Abril	Ñirihuau

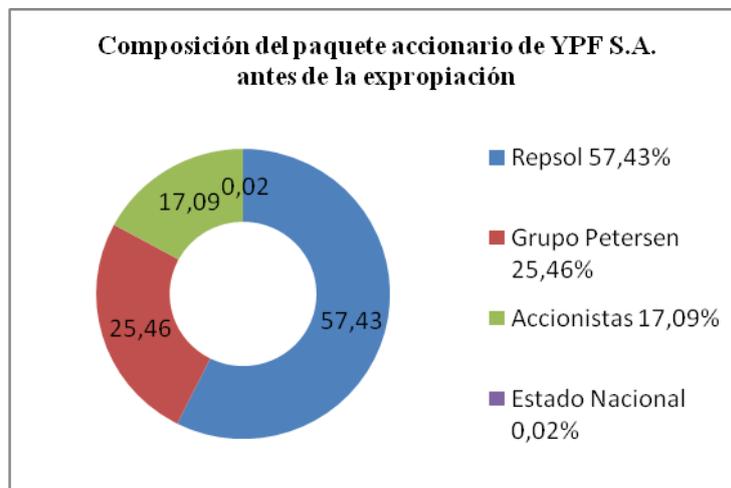
Neuquén también retiró durante el mes de abril áreas correspondientes a la compañía canadiense Argenta Energía (Covunco Norte), a la argentina Tecpetrol (Fortín de Piedra) y a Petrobras (Veta Escondida).

La decisión del gobierno neuquino en cuanto a la reversión de Veta Escondida generó tensión con la empresa brasileña, que solicitó a las autoridades nacionales argentinas que revisaran la decisión. A pesar de los encuentros entre el equipo técnico de Neuquén y directivos de Petrobras, convocados por funcionarios del Gobierno Nacional para acercar posiciones, la medida quedó firme. Las empresas presentaron recursos legales y en junio la Corte Suprema de Justicia falló a favor de Tecpetrol y Petrobras, suspendiendo los decretos que establecían la reversión.

Expropiación del 51% de YPF S.A.

Las declaraciones de los gobernadores nucleados en OFEPhi y las caducidades de las concesiones anticipaban que se estaba gestando una decisión más drástica. Luego de trascendidos y rumores no confirmados, el 16 de abril de 2012, el Poder Ejecutivo Nacional anunció que enviaría al Congreso un proyecto de ley que establecía la expropiación del 51%

de las acciones que se encontraban en poder de la empresa Repsol S.A. El capital social se componía de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia

Luego de un breve paso por las comisiones del Senado, el 25 de ese mismo mes de abril el proyecto logró el apoyo de 63 senadores, 4 abstenciones y 3 votos negativos. Votaron en contra los representantes de San Luis, Adolfo Rodríguez Súa y Liliana Negre de Alonso y el salteño Juan Carlos Romero (PJ).

Las abstenciones correspondieron a María Eugenia Estenssoro (Coalición Cívica), Norma Morandini (Frente Amplio Progresista) y a los senadores del Frente Cívico y Social de Catamarca, Blanca Monlau y Oscar Castillo.

Además del oficialismo y sus apoyos (entre los que se incluyen los representantes del Movimiento Popular Neuquino), se pronunciaron a favor los senadores de la Unión Cívica Radical y del Frente Amplio Progresista (excepto Morandini que se abstuvo, como ya se indicó).

El PRO, liderado por el jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri, declaró a los medios periodísticos su oposición a la medida, pero no cuenta con senadores.

El senador por el PJ riojano, Carlos Menem, presidente de la Nación al momento de la privatización de YPF, declaró públicamente su adhesión al proyecto de expropiación, aunque finalmente no asistió a la sesión. Tampoco estuvo presente Roberto Basualdo, del Frente Compromiso Federal por San Juan.

En la Cámara de Diputados, el proyecto comenzó a tratarse el 2 de mayo de 2012 y al día siguiente se procedió a su votación: 207 votos afirmativos, 32 negativos y 6 abstenciones. Además del voto positivo del oficialismo y las fuerzas aliadas, acompañaron la norma en general la mayoría de la UCR, el Frente Amplio Progresista (FAP), Proyecto Sur, el bloque de Felipe Solá y una minoría del Frente Peronista y de la Coalición Cívica. En contra se pronunciaron el PRO, la mayor parte del Frente Peronista y Unión por Todos, en tanto que se abstuvieron la diputada Graciela Ocaña y un grupo de la Coalición Cívica, entre ellos Elisa Carrió.

De esta manera, el 3 de mayo de 2012 la expropiación del 51% del capital social de YPF se convirtió en la Ley 26.741, promulgada al día siguiente mediante el Decreto 660/12 y publicada en el Boletín Oficial el día 7 del mismo mes.

El artículo 1° de la ley plantea la declaración del interés público nacional (requerimiento para justificar la expropiación) y como objetivo prioritario “el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos, así como la explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos, a fin de garantizar el desarrollo económico con equidad social, la creación de empleo, el incremento de la competitividad de los diversos sectores económicos y el crecimiento equitativo y sustentable de las provincias y regiones.”⁶

Los siguientes artículos establecen aspectos generales, en cuanto a la intención de recurrir al concurso de los Estados Provinciales así como al capital público y privado, tanto nacional como internacional, para lograr el objetivo del autoabastecimiento (artículo 2°) y a los

⁶ En Argentina, la ley de expropiación, N° 21499, de enero de 1977, en su artículo 1° estipula que “la utilidad pública que debe servir de fundamento legal a la expropiación, comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea éste de naturaleza material o espiritual.”

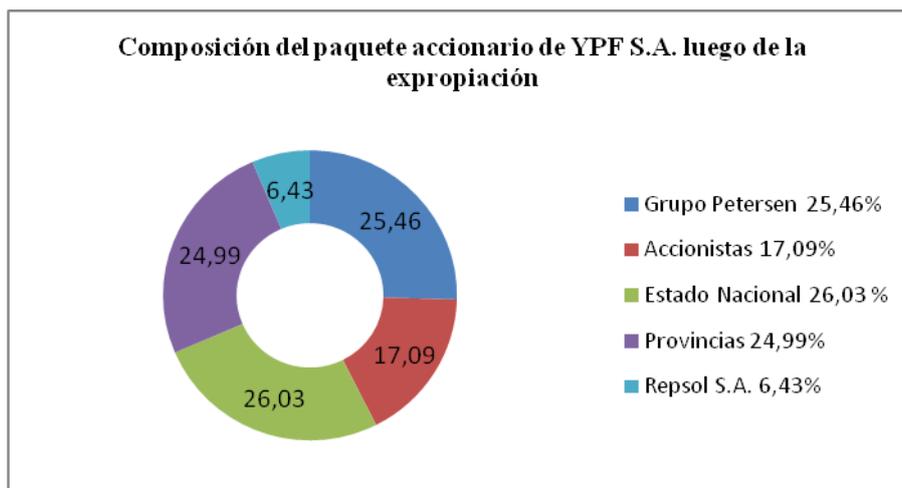
principios de la política hidrocarburífera de Argentina (artículo 3°). En este sentido, la ley se expresa a favor de:

- a. La utilización de los hidrocarburos en función del desarrollo e incremento de la productividad de los distintos sectores económicos y las regiones del país.
- b. La restitución de las reservas, a partir de la conversión de los recursos hidrocarburíferos en reservas probadas.⁷
- c. La integración de “alizanzas estratégicas” con capitales nacionales e internacionales del ámbito público y también privado para realizar la extracción y la exploración de hidrocarburos.
- d. La disposición de maximizar los esfuerzos en cuanto a inversiones en función del autoabastecimiento.
- e. La promoción del desarrollo tecnológico en el país y de nuevas modalidades de gestión a fin de potenciar las actividades del sector.
- f. La industrialización de los hidrocarburos a fin de proceder a su comercialización con mayor valor agregado.
- g. La protección de los derechos de los consumidores en cuanto a las políticas de precios, disponibilidad y calidad de los productos derivados del petróleo y el gas.
- h. Garantizar la sustentabilidad del manejo de los recursos, propiciando las exportaciones con el fin de aportar a la balanza de pagos, aunque en función de las necesidades internas.

El capítulo 7° dispone la declaración de utilidad pública y la expropiación del 51% de las acciones clase D (correspondientes al sector privado, según la primera reestructuración de acuerdo a la Ley 24.145 de 1992), “pertenecientes a Repsol S.A., sus controlantes o controladas en forma directa o indirecta.” El artículo 8° dispone que el 51% de las acciones expropiadas pertenecerá al Estado nacional y el 49% a las provincias integrantes de la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI).

De esta manera, la composición del capital social de la empresa quedó configurada como se muestra en el gráfico que se expone a continuación:

⁷ Las reservas de hidrocarburos se clasifican en posibles, probables y probadas. Para que sean consideradas probadas debe certificarse que su extracción es económicamente rentable.



Fuente: Elaboración propia

El artículo 9° dispone que la Nación y las Provincias ejercerán sus derechos accionarios en forma unificada por un mínimo de 50 años, a través de lo que denomina un pacto de sindicación de acciones. Se trata de una situación novedosa, por cuanto desde la sanción de la Ley Corta las provincias han actuado independientemente unas de otras y sin dar participación alguna al Estado Nacional en sus decisiones en materia de hidrocarburos.

En el artículo 10° la Ley restringe la transferencia futura de las acciones expropiadas a la aprobación en el Congreso Nacional, por parte de las dos terceras partes de sus miembros.

Los siguientes capítulos se refieren a la continuidad operativa de la empresa, a su sujeción a la Ley de Sociedades Comerciales N° 19.550 y a la gestión profesionalizada de la misma.

Por último, el artículo 17° señala que YPF S.A. acudirá a fuentes de financiamiento externas e internas y a la concertación de asociaciones estratégicas, *joint ventures* o uniones transitorias de empresas con otras compañías con el fin de cumplir con los objetivos trazados.

¿Por qué la expropiación de las acciones de YPF S.A. alcanzó sólo a Repsol?

En forma simultánea a la presentación del proyecto de ley de expropiación, se decretó la intervención de la empresa por un plazo de 30 días y la designación del Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, Arq. Julio de Vido como

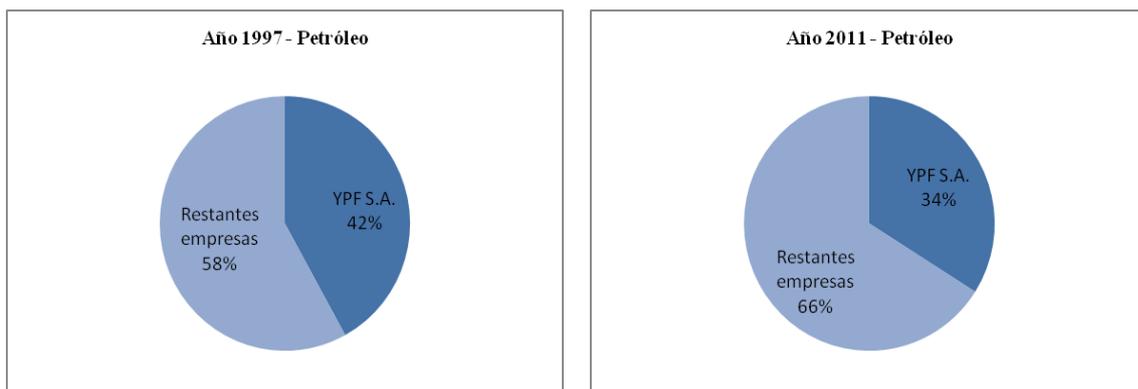
interventor. El fin enunciado es “la preservación de sus activos y de su patrimonio, el abastecimiento de combustibles y garantizar la cobertura de las necesidades del país.”⁸

En los considerandos del decreto se encuentra la justificación de los principales aspectos de la ley de expropiación, en especial en cuanto a la explicitación de las razones por las que la quita se dirigió sólo a la participación de Repsol S.A. Señala que si bien se trata de la mayor empresa del sector hidrocarburífero del país, “su accionar a lo largo de los últimos años demuestra que los intereses del socio mayoritario han sido distintos a los de la República Argentina, en tanto ha determinado la reducción de las inversiones, la caída de la producción y la reducción en el horizonte de reservas que compromete la soberanía energética del país, quedando en evidencia que el proceder de la empresa se encontró guiado por una lógica cortoplacista y lindero con la especulación...”⁹

Este Decreto, el 530/12, agrega que si bien YPF S.A. fue beneficiaria de los programas Petróleo Plus, Gas Plus y Refino Plus, creados a fin de ofrecer incentivos a la actividad, la oferta de hidrocarburos por parte de la empresa continuó siendo decreciente, a la vez que se ha observado un aumento de la remisión de utilidades al exterior. Se refiere al desempeño del principal accionista, Repsol S.A., como responsable de desarrollar una “política predatoria” que derivó en la pérdida de participación de YPF S.A. en el conjunto de operadoras. Se observa que mientras en el año 1997 la producción de la compañía representaba el 42% del total en cuanto a petróleo y el 35% en gas, en 2011 la participación se redujo al 34% y al 23%, respectivamente.

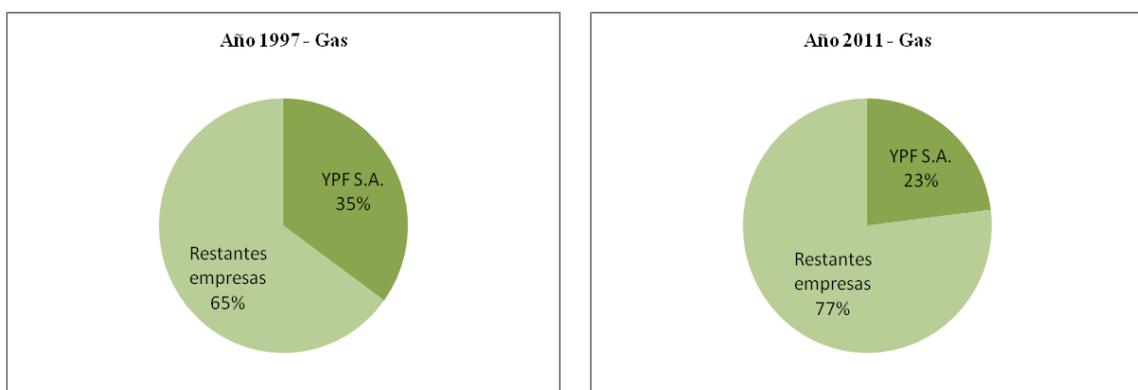
⁸ Mediante el Decreto 530/12 se designó al vice ministro de economía de la Nación, Dr. Axel Kicilloff como sub interventor de la compañía.

⁹ Decreto 530/12.



Fuente: Decreto 530/12

Gráfico N°



Fuente: Decreto 530/12

Más allá de la responsabilidad del grupo español en la declinación de la actividad sobre la de otras operadoras, la expropiación del 51% de las acciones pertenecientes a Repsol S.A. permitió, a través de la intervención, tomar el control de la gestión de la compañía de manera inmediata. Por otra parte, la operación se simplificó al expropiar sólo a uno de los socios y no a los restantes tenedores de acciones, atomizados entre accionistas menores, fondos de inversión nacionales y extranjeros, con lo que la disputa quedó circunscripta a un solo contendiente y no a un número incierto y evidentemente mayor.

Desde sectores opositores a la medida se cuestionó que no se avanzara sobre las acciones pertenecientes al grupo Petersen, representado en la empresa por la familia Eskenazi, inclusive haciendo referencia a una eventual “discriminación”. En realidad, al momento de la expropiación, la mayor parte de los préstamos contraídos con la propia Repsol y con bancos internacionales para adquirir las acciones eran adeudados, por lo que al estar caucionadas a favor de los acreedores, era dudosa la titularidad. La situación de este grupo quedó comprometida luego de la expropiación, teniendo en cuenta que la cancelación parcial de las deudas fue posible por la política de priorizar la distribución de dividendos sobre la reinversión, una de las principales causantes de la decisión de recuperar el control estatal de YPF.

En junio de 2012, un 8,43% del capital perteneciente a los Eskenazi quedaron en poder de la sociedad liderada por el empresario Carlos Slim. A través del Banco Inbursa, el magnate mexicano desembolsó 288 millones de dólares (11,1 dólar por acción) para quedarse con un 6,59% de las acciones que el Grupo Petersen perdió a manos del pool de entidades financieras que adelantó los fondos para financiar el ingreso a la petrolera. Además, ya poseía otro 1,77 % al haber participado de la ejecución de las garantías sobre las acciones de Petersen a través de la Inmobiliaria Carso.

La Reglamentación

Uno de los puntos más contradictorios con los postulados enunciados en la Ley de Expropiación de YPF resultaba el sistema de concesiones con libre disponibilidad usufructuado por las operadoras a partir de los decretos desreguladores de la presidencia de Menem. En este sentido, el Decreto 1277/12 publicado en el Boletín Oficial el 27 de julio de 2012, mediante el cual se aprobó la reglamentación de la Ley 26.741, derogó los artículos relacionados, proporcionando un nuevo avance.

Bajo el título “Reglamento del Régimen de Soberanía Hidrocarburífera de la República Argentina”, la norma firmada por la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, el Jefe de Gabinete, Juan Manuel Abal Medina, el Ministro de Economía, Hernán Lorenzino y el Ministro de Planificación, Julio de Vido, tiende a avanzar en el cumplimiento del Artículo

1° de la Ley 26.741 en cuanto a fijar una política nacional en materia de hidrocarburos. Para cumplir con estos objetivos, el Decreto crea el Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas, con el objetivo de incrementar la actividad en todas las etapas: exploración, extracción, transporte, refinación y comercialización. Paralelamente, dispone la conformación de una Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica, bajo la órbita de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, conformada por un representante de esta misma Secretaría, uno de la Secretaría de Energía y otro de la Secretaría de Comercio Interior, con amplios propósitos: asegurar y promover las inversiones necesarias para el mantenimiento de las reservas, para el incremento de la exploración y la extracción, para expandir la capacidad de refinación, para el abastecimiento de combustibles a precios razonables, para colaborar en la fiscalización y el control de las obligaciones tributarias y previsionales y, en general, para “promover un desarrollo sustentable del sector.”

El 3 de septiembre la comisión publicó en el Boletín Oficial su primera resolución con el reglamento interno. Las principales atribuciones son:

- Elaborar y aprobar anualmente un Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas.
- Solicitar información técnica y económica a las empresas que operan en el sector y a las reparticiones públicas.
- Establecer los criterios que deberán respetar los planes anuales de inversiones para garantizar la conservación de las reservas.
- Recepcionar y analizar los planes anuales de inversión de cada empresa, verificando su consistencia y adecuación con el Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas. La Comisión tendrá un plazo de 60 días corridos luego de la presentación de la información para evaluar el plan.
- Solicitar la presentación de un nuevo plan, en caso que no se ajuste a los requerimientos del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas.
- Establecer los grados de utilización mínimos para las refinadoras primarias o secundarias.

- Auditar y fiscalizar en forma permanente el cumplimiento de las especificaciones que deben cumplir los combustibles que se comercialicen.
- Publicar precios de referencia de cada uno de los componentes de los costos y precios de referencia de ventas de hidrocarburos y combustibles, los cuales deberán cubrir los costos de producción atribuibles a la actividad más un margen de ganancia razonable.
- Auditar y fiscalizar en forma periódica la razonabilidad de los costos informados por los productores y los respectivos precios de venta.

La sanción del Decreto 1277/12 generó diversas reacciones: desde algunos sectores de la oposición se cuestionó sus alcances, al argumentar que las atribuciones de la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica contradice las facultades conferidas por la “Ley Corta” a las provincias, e inclusive se planteó su posible inconstitucionalidad.¹⁰ El dirigente sindical del sector petrolero, Guillermo Pereyra, representante de los trabajadores en el nuevo directorio de Y.P.F., manifestó su discrepancia al sostener públicamente que la medida agrega "inestabilidad" a la actividad petrolera actual y que repercute negativamente en las negociaciones salariales y la estabilidad de los empleados. Por otra parte, afirmó que desalienta las inversiones.¹¹

Por su parte, los mandatarios nucleados en la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI) se pronunciaron a favor de la medida y paralelamente firmaron el Pacto Federal Hidrocarburífero con miembros del Poder Ejecutivo Nacional, que sienta las bases para llevar a cabo acciones conjuntas en el marco de la expropiación del 51% del capital accionario de YPF. Ese mismo día, el 10/8/2012, la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner anunció el aumento del precio del gas para GNC en boca de pozo, de 15 a 60 centavos por metro cúbico y la ampliación de la planta de refinación que YPF tiene en

¹⁰ Cfr. por ejemplo la columna de opinión publicada en la edición del 11/8/2012 en el Diario *Río Negro* por el Diputado Provincial por la U.C.R. de la Provincia de Neuquén, Alejandro Vidal, titulada “Hidrocarburos, nunca de rodillas”. El intendente de la ciudad de Neuquén, de la agrupación Nuevo Compromiso Neuquino y ex U.C.R., calificó al decreto como “un atentado al federalismo” en declaraciones publicadas en el mismo matutino el 6/8/2012, mientras que el diputado provincial por la U.C.R. en Río Negro, Bautista Mendioroz sostuvo que la norma representa “un claro retroceso” (Diario *Río Negro*, 6/8/2012).

¹¹ Conceptos emitidos por Guillermo Pereyra durante una entrevista en la emisora radial neuquina, LU5, el 5/8/2012.

Ensenada. El objetivo es reducir la importación de combustibles, que como ya se ha mencionado, en 2011 superó los 9.000 millones de dólares.

Consideraciones Finales

La sanción de la ley 26.741 inaugura un nuevo capítulo en materia del manejo de los hidrocarburos en el país. Sin embargo, la expropiación del 51% de las acciones de YPF no asegura por sí misma el cumplimiento de los objetivos de la nueva legislación, por lo que esta decisión induce a revisar de manera integral el marco normativo a fin de armonizarla con los principios rectores de la Ley: soberanía energética, autoabastecimiento y el interés público nacional de la actividad.

La creación de la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica, dispuesta por el Decreto 1277/12 representa un ámbito para redefinir las atribuciones de los gobiernos provinciales, quienes invocando la Ley Corta han administrado independientemente la política hidrocarburífera, sobre todo en el tema de la renegociación de los contratos y sus cláusulas. El porcentaje del 12% de las regalías –que sólo en unos pocos acuerdos llegó al 15%- es uno de los más bajos a nivel internacional.

La propia Ley 17.319, que data de 1967, requiere una profunda reformulación. En definitiva, si bien YPF es la principal protagonista de la explotación de hidrocarburos en nuestro país, un significativo segmento del sector está controlado por capitales privados, en su mayoría multinacionales, que se desenvuelven siguiendo su propia lógica de maximización de beneficios, regidos por un sistema de normas que evidentemente ha quedado desactualizado.

La política energética es central si se pretende abastecer a una economía que ha retomado el camino de la industrialización, por lo que es preciso que su diseño e implementación se enmarque en un proyecto de desarrollo que contemple la satisfacción de necesidades del conjunto de la sociedad.

Bibliografía

De Dicco Ricardo, “Síntesis indicadores energéticos de Argentina 2011”, sitio web Clicet (Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y técnicas) , enero de 2012.

Giuliani Adriana y Díaz Nora, *Petróleo y Economía Neuquina*, Educo, 2008.

Mansilla Diego y Perrone Guido en “Energía en Argentina, Evolución reciente, actualidad y perspectivas”, Documento Técnico N° 1 , Centro de Estudios Económicos y Monitoreo de las Políticas Públicas, agosto de 2010.

Documentos oficiales

Acuerdo Federal de Hidrocarburos

Boletín Oficial de la República Argentina

Ley 26.741 y Decreto Reglamentario 1277/12

Estadísticas

Sitio web de la Secretaría de Energía de la Nación

Sitio web del Instituto Argentino del Petróleo y el Gas

Publicaciones periódicas

Diario *Río Negro*