

SOBRE LA POSIBLE NACIONALIZACIÓN Y/O REESTATIZACIÓN DE YPF

Por Jorge Lapeña

1.-CONTENIDO

El presente trabajo fue concebido como un aporte a la dirigencia política para la elaboración de una respuesta política ordenada y consensuada al problema planteado en las últimas dos semanas en Argentina **en torno a la crisis energética y a la posible reestatización de YPF.**

La “reestatización de YPF” fue objeto de innumerables rumores no desmentidos por el Gobierno nacional; provocó efectos concretos en los mercados como la caída de la cotización en la Bolsa de Buenos Aires y Nueva York de las acciones de la Compañía, también fue causal de honda preocupación en el empresariado, y la clase política comenzó a evaluar posicionamientos respecto a esta cuestión políticamente sensible. Todo ello en el marco de una absoluta falta de información oficial, imprescindible para la toma de cualquier posición sobre el particular.

El presente trabajo tiene el siguiente contenido que se desarrolla en los párrafos 2 a 7:

- Generalidades respecto a la presentación del problema
- Propuesta de un Esquema general para la Respuesta Política
- Brevísimos comentarios respecto a la diferencia cualitativa y cuantitativa entre la YPF estatal privatizada en los años 90 y la actual.
- Descripción de los principales problemas energéticos de la Argentina, causantes de la grave situación.
- ¿Existe lugar en Argentina para la creación en 2012 de una nueva Empresa Nacional de Hidrocarburos y de nuevas instituciones estatales?
- Propuesta de un Esquema de Solución

2.- GENERALIDADES Y PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA

La presidenta de la Nación, al reasumir sus funciones el 25 de enero pp., hizo importantes referencias al funcionamiento del sector energético: en un discurso ómnibus, describió el drama sectorial en toda su intensidad. Palabras mas, palabras menos, dijo: si las empresas no hubieran disminuido la producción, no hubiéramos tenido que importar combustibles por 9.396 millones de U\$S en 2011, al tiempo que admitió que las importaciones crecieron el 110% respecto al año anterior.

La presidenta describió sintéticamente, y tardíamente para un gobierno que lleva 8 años, el síntoma. **Ya no cabe duda que semejante ritmo de dependencia energética externa no es disimulable, ni de que además es insostenible.** La gran innovación desde lo político es haber transparentado el problema de la “crisis energética” y haberlo presentado con crudeza a la luz pública. Ello que obliga a dejar de lado para el funcionariado gubernamental alto y medio la sistemática negación de dicho problema.

Sin embargo admitir y transparentar el síntoma todavía no es haber admitido la existencia de una falla en la política gubernamental, y menos aún la responsabilidad de comando que a todo gobierno le cabe en el manejo de la cosa pública. **Los problemas del sector energético argentino son gravísimos y de características estructurales.** Tenderán a agravarse en el corto plazo, donde prevemos mas importaciones en rápido crecimiento con mayor demanda de U\$S, y también dificultades para sostener el nivel de gasto presupuestario actual del sector energético (subsidios crecientes, presupuesto de Enarsa altamente deficitario, obras en ejecución y proyectadas con altos sobrecostos todas dependientes del presupuesto nacional).

Prevedemos también que a causa de la insostenibilidad presupuestaria, de ahora en más, **las obras en ejecución del sector energético tenderán a hacerse mas lentas;** habrá reducciones de plantas de personal y menores incrementos de salarios; habrá fricciones entre los usuarios y las empresas de servicios públicos y alta litigiosidad por la baja de subsidios que impactarán fuertemente en el monto efectivo de las facturas que tendrán que pagar los consumidores; habrá postergación del inicio de obras comprometidas como por ejemplo el gasoducto GNEA (Gasoducto del Noreste Argentino que abastecerá a las provincias del NEA anunciado en 2005 y largamente postergado), y también en un importante conjunto de centrales hidroeléctricas y nucleares reiteradamente anunciadas.

En este contexto, y teniendo en cuenta que lo que se admitió es sólo el síntoma de un problema (el aumento de las importaciones de combustibles), pero no del problema estructural real. **No sería extraño estar frente a una maniobra gubernamental distractiva tendiente a encontrar un “chivo expiatorio” sobre el cual cargar las culpas, y al mismo tiempo generar una corriente de apoyo político apelando a sentimientos patrióticos por parte de la ciudadanía y del espectro político que le dé oxígeno al gobierno para sobrellevar sin costos mayores las dificultades que vendrán.**

En este contexto la, renacionalización de YPF podría ser la piedra sobre la cual buscar el apoyo de la ciudadanía y de que diluya la responsabilidad gubernamental. Hay que estar atentos ello. Hay que tener una respuesta para ello.

3.- CÓMO CONFIGURAR UNA RESPUESTA POLÍTICA ANTE ESTE HECHO NO EXPLICITADO, PERO POSIBLE

Como hemos puntualizado en el párrafo anterior, el problema energético es sumamente grave, y evolucionará desfavorablemente en los próximos años, lo que obligará al gobierno a pagar altos costos políticos.

No se saldrá de esta situación comprometida si no se realiza un cambio de política, y para hacer un cambio de política debe haber un reconocimiento y se deben transparentar la real situación.

En tal sentido, se debe exigir desde la política (partidos, bloques parlamentarios, dirigentes individuales) lo siguiente:

- a) que se explicita la real situación del sector energético en lo cualitativo y en lo cuantitativo;
- b) que se expliciten claramente las causales de la actual situación (el por qué de la caída productiva, del déficit de inversión en exploración, de la caída de las reservas, del incremento de los costos de producción, de las causas de déficit económico, del retraso en la ampliación de las refinerías, etc.), que motivaron que Argentina pierda su condición de país autoabastecido en materia energética.
- c) Que se expliciten, si los hay, los planes gubernamentales detallados para salir de la actual situación;
- d) Que se establezca un análisis y balance diferenciado de la situación de las inversiones, niveles de producción y reservas por cuencas y empresas concesionarias, a los efectos de dimensionar adecuadamente la situación particular de YPF;
- e) Que se brinde información financiera y contable exhaustiva de la evolución empresaria de YPF y de la actuación de los directores estatales durante todo el periodo que media desde la privatización hasta la actualidad;
- f) Si realmente existe un plan de renacionalización de la empresa YPF se debe solicitar que éste se de a conocer, con sus fundamentos detallados; sus características y el costo de su implementación.

Solo después de conocer los puntos anteriores se podrá fijar una posición política de apoyo o rechazo, y no antes. No se debe adoptar por ninguna circunstancia una posición de acompañamiento a “libro cerrado”, y mucho menos por razones ideológicas o emocionales no racionalmente fundadas.

4.- BREVÍSIMO COMENTARIO SOBRE LA EMPRESA YPF ACTUAL

La actual empresa YPF pertenece en su mayoría a Repsol, empresa española que tiene aproximadamente el 57,4% del paquete accionario; el Grupo Eskenazi aproximadamente un 25,5% y el público un 17,1%. Cotiza en la Bolsa de valores de Buenos Aires y en la de Nueva York. Su valor accionario es de unos 14.000 millones de U\$S. El valor de la acción cayó 10% con motivo de las versiones de reestatización y del contenido del discurso presidencial del 25 de enero pp. de la última semana.

La empresa fue privatizada parcialmente en la década del 90, en etapas desde 1992; al principio se realizó una reducción del tamaño de la compañía (una verdadera poda)

vendiendo a terceros algunos activos importantes que formaban parte de la empresa estatal (un importante grupo yacimientos centrales, áreas secundarias y refinerías); luego a partir de 1993 se hizo una venta de la empresa reducida mediante la subasta de acciones conservando el Estado Nacional una fuerte presencia en la tenencia de acciones Clase A que le permitía el manejo de la compañía. En 1998 se privatizó la última tenencia estatal (15%) y el comprador, Repsol, tomó el manejo total de la compañía. El Estado mantiene una presencia en el Directorio y la aprobación del representante del estado es necesaria en un conjunto de tópicos. **Sin embargo, el manejo estratégico de la compañía pertenece íntegramente al socio privado. El manejo operativo está confiado al grupo local Eskenazi.**

En 2007 se hizo una transferencia de una parte del paquete accionario (15%) al grupo Eskenazi de muy buena llegada al gobierno con amplio acuerdo del gobierno de Néstor Kirchner. Esta venta se hizo con un crédito de Repsol al comprador y con el pago del precio de compra en cuotas por parte del comprador en base al pago de dividendos. Con estos dividendos el grupo Eskenazi pagó la adquisición de su tenencia accionaria. La política de distribución de dividendos aceptada por el gobierno fue entonces de máxima distribución. **Repsol en muchas oportunidades hizo conocer su deseo de disminuir, por vía de la venta acciones, su participación en YPF.**

En términos cualitativos y cuantitativos la empresa YPF actual es muy distinta de la YPF que se privatizó en 1992. Aquella era la “nave insignia histórica” del sector energético argentino; tenía 80 años de existencia, experiencia y prestigio (YPF fue creada en 1922 y su antecesora en 1908); tenía todo el personal con experiencia petrolera de la Argentina; producía directamente o a través de contratos de producción y servicios el 100% del petróleo y el gas natural; era titular de casi el 100% de las reservas de crudo y gas natural; las reservas comprobadas de gas natural alcanzaban a 30 años; tenía yacimientos recientemente descubiertos que aguardaban ser puestos en producción; era el mayor inversor en exploración y el mayor descubridor de nuevos yacimientos; tenía un parque de refinerías que abastecía aproximadamente el 60 % del mercado con su red propia de estaciones de servicio. **El descubrimiento de los yacimientos gigantes de gas natural en la década del 70 y 80 era - junto al descubrimiento del petróleo en 1907- el hecho más importante de toda la historia energética argentina**

La YPF actual es una institución mucho más chica, produce apenas el 35% del petróleo y el 22% del gas natural, es titular de sólo el 20% de las reservas de petróleo y el 17 % de las reservas de gas natural, su parque de refinerías procesa el 55% del total del crudo procesado en refinerías argentinas, y abastece el 60% del mercado de naftas y gas oil. Los yacimientos que la empresa tiene concesionados son yacimientos maduros, tiene pocas reservas no desarrolladas (yacimientos descubiertos que aún no han sido puestos en producción). **El país en su conjunto tiene gas natural para 7,5 años y del mismo, YPF sólo posee el 18%.**

Una forma complementaria, para tener una idea aproximada de la diferencia entre la YPF de los años 90 y la actual es que cuando se privatizó la última parte de la compañía, ésta tenía según lo pagado por Repsol por 14,5 % de la compañía un valor aproximado de 15.000 millones de U\$S. En ese momento el valor del crudo en el mercado internacional era de 13 U\$S/ barril. En la actualidad, como hemos dicho, el valor de capitalización de la empresa es de unos 14.000 millones de U\$S con un valor del crudo que ronda los 100 U\$S/ barril.

Esto nos permite afirmar que el problema energético argentino no se soluciona si sólo se focaliza una acción sobre YPF, la resolución requiere un enfoque más general que abarque todo el sector energético y petrolero.

5.- LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DEL SECTOR ENERGÉTICO ARGENTINO

El comienzo de 2012 en el sector energético permite identificar **un conjunto de problemas estructurales de antigua data** que no fueron resueltos en los últimos 8 años, y por lo tanto son un pasivo intransferible para la actual gestión. Estos problemas se interrelacionan entre sí realimentando sus efectos negativos y generando a su vez perturbaciones en el sistema económico y social; o sea afuera del sistema energético.

Cualquier solución de fondo que se adopte para el sector energético debe partir de la consideración minuciosa de estos problemas y de su enfoque sistémico. **Soluciones inmaduras o parciales complicarán aún más el panorama y por lo tanto no deben ser políticamente acompañadas.**

Haremos una breve enunciación de cada uno de ellos con sus particularidades al momento actual, con énfasis en los que incumben al subsector de los hidrocarburos.

a) **Las Reservas de Hidrocarburos siguen su tendencia declinante** desde hace una década, la inversión de riesgo en exploración es la mitad de la que se realizaba en la década del 80, **se descubre mucho menos que hace dos décadas, y tratándose de recursos no renovables, esto es muy grave.**

La inversión total en exploración en los últimos 8 años es sólo el 50 % de la que hacía la YPF estatal en la década del 80. El gobierno nacional no tiene ninguna política pública activa que incentive la exploración.

b) La producción de hidrocarburos continuó disminuyendo en 2011. **La baja de la producción se viene produciendo desde 1998 en petróleo y desde 2004 en gas natural, y es la más grande de toda la historia.**

c) La demanda energética crece en todos los rubros: naftas 11,4 %; gas oil (excluyendo usinas) 3,4%; Propano y Butano 4,1%; gas natural 4,9 %; energía eléctrica 5,4 %.

Como el crecimiento de la demanda energética, impulsado por variables macroeconómicas y poblacionales, no puede ser satisfecho con una oferta de hidrocarburos en declinación permanente, **el resultado es un país volcado en forma neta a la importación energética en todos los rubros pero principalmente en: gas natural y en combustibles como el fuel oil y el gas oil.**

d) Existe un conjunto de problemas de índole económica – y también de vieja data-. Los podemos sintetizar en tres grandes rubros: 1) **Problemas Presupuestarios** por el lado de la magnitud y la velocidad de crecimiento de los subsidios que afectan a la hacienda pública; 2) **Problemas en el Balance Comercial del Sector Energético** que afectan a todo el comercio exterior argentino y al balance de pagos; 3) Problemas de ingresos en las empresas energéticas que **afectan su funcionamiento y la inversión en ampliación de la capacidad instalada.**

e) Argentina **perdió el autoabastecimiento energético que exhibía desde 1989 y que logró mantener por más de 20 años y se convirtió en un país importador neto y por lo tanto dependiente.** Ello no se revertirá en el corto plazo, y su reversión en un plazo mediano depende del cambio de las políticas y de las tendencias productivas decrecientes actuales.

f) Las leyes que regulan el sector no se cumplen y existe una inexplicable y negativa prórroga de 10 años de la Ley de Emergencia Pública sancionada en 2002. **En ese**

contexto no existe confianza generalizada en la legislación ni en los derechos y obligaciones que emanan de las mismas. Resultado paradójico y contradictorio de un modelo que impone solo las consecuencias indeseables del libre mercado, sin ninguna de sus ventajas.

g) El gobierno somete a los actores privados del mercado a una paradoja paralizante: conserva el orden existente de los 90; pero simultáneamente no cumple con dicha normativa ni la modifica. **La consecuencia es la parálisis de la iniciativa privada y la desordenada y muy onerosa participación de instituciones estatales débiles y obedientes de los funcionarios** como forma de evitar que la falta de inversión produzca el efecto políticamente más temido: el corte del suministro.

h) Las instituciones destinadas a regular y establecer la política energética **sufren un notable desprestigio** y se encuentran vaciadas: **el criterio de los funcionarios está regido por el temor y el silencio total.** Las instituciones regulatorias creadas por ley continúan después de 8 años intervenidas y son altamente dependientes del poder político.

i) el sector energético se asemeja a un conjunto prisionero de funcionarios cuyo discurso es incompleto y mutante, y siempre sujeto al veto o al reto del funcionario de más nivel jerárquico. En ningún otro sector de la vida económica resulta tan clara la pretensión de imponer un pensamiento único, sin aceptar la crítica y los argumentos que impone la experiencia, el sentido común y los indicadores básicos de desempeño en la materia.

Es realmente difícil que en este contexto político –fuertemente vigilado por el gobierno-, que no se sujeta a leyes ni a normas alguien pueda tomar libremente decisiones de inversión de largo plazo para incrementar, como hace falta, la oferta de energía en todos los rubros.

6.- PROPUESTA DE UN ESQUEMA DE SOLUCIÓN

Sintetizamos una propuesta de Esquema de Solución articulado sobre 3 grandes objetivos:

OBJETIVO N° 1: RECUPERAR EL AUTOABASTECIMIENTO ENERGÉTICO

- a) Esto implica aumentar al máximo técnicamente posible **la producción local de petróleo y de gas natural** de acuerdo a las características de nuestros actuales yacimientos.

Para ello, lo primero es encarar ya mismo una **AUDITORÍA INTEGRAL e INDEPENDIENTE** sobre todas las áreas concesionadas (se trata de unas 180 áreas en poder de todas las empresas petroleras que operan en Argentina). Esa Auditoría determinará **si en cada una de esas áreas la empresa concesionaria respectiva cumple con la totalidad de las cláusulas contractuales**; si las inversiones son las correctas técnicamente para obtener la máxima producción; si los concesionarios cumplen con las reglas de la buena práctica petrolera y ambiental prevista en la normativa vigente. **En caso de incumplimientos, cabe la aplicación de sanciones que pueden llegar hasta la caducidad por razones fundadas de las actuales concesiones**;

- b) En forma análoga debe hacerse una **AUDITORÍA INTEGRAL INDEPENDIENTE en las áreas dadas en “Permiso de Exploración”**. En este caso se trata una cantidad muy importante de áreas de exploración que fueron licitadas por las provincias desde 2006 hasta el presente en el marco de la ley corta. **Muchas de estas áreas han sido adquiridas por sus actuales tenedores con criterios especulativos.** El permisionario que no haya cumplido con los compromisos establecidos en los contratos deberá devolver el área.

Como resultado de las auditorías independientes, realizadas según lo establecido en a) y b) se tendrá una reconfiguración del mapa energético argentino; se liberarán áreas mal explotadas o exploradas.

Esto requiere una coordinación entre las provincias, que son las autoridades de aplicación de la ley de hidrocarburos en su respectiva jurisdicción y la nación que hoy no existe

- c) Es necesario **explorar la totalidad del territorio nacional** (aproximadamente el 70% de las cuencas sedimentarias continentales y prácticamente la totalidad de las cuencas las marinas de la Plataforma continental pertenecientes a nuestra zona económica exclusiva hasta el talud oceánico están inexploradas. **Esto requiere una nueva política exploratoria que hay que diseñar e implementar, y no existen las instituciones públicas para implementar esta política.**
- d) No hay irresponsabilidad de parte de las empresas en este tema, la responsabilidad en esta situación es del gobierno por no poseer ninguna política pública en este tema.

El que debe diseñar e implementar la política pública exploratoria que hoy no existe es el Estado Nacional. La carencia de esta política es la causal de la caída de las reservas; que a su vez es la causal de la caída productiva, que a su vez es la causa de pérdida del autoabastecimiento y del incremento de las importaciones.

- g) Los **Yacimientos de Shale oil y Shale gas dados en concesión deben ser objeto de un régimen especial** que debe determinar los derechos y obligaciones de los titulares de los derechos de explotación de los mismos. **Se debe diseñar este régimen en lo inmediato**

OBJETIVO Nº 2: AMPLIAR EL PARQUE DE REFINERÍAS EXISTENTE PARA ABASTECER EL MERCADO NACIONAL DE PRODUCTOS REFINADOS

Existe un evidente retraso en la inversión en el sector refinación de petróleo que obliga a la compra al exterior de grandes cantidades de gas oil y fuel oil lo que ocasiona una gran demanda de divisas innecesaria si se hicieran las inversiones en esta área; en este sentido debe quedar claro que se necesita construir una nueva refinería en nuestro país, lo cual es muy distinto de comprar el parque de refinerías de YPF por ejemplo; la mera compra de un activo no amplía la capacidad instalada. **Debe hacerse una proyección del abastecimiento del mercado a largo plazo y fijar acuerdos**

entre las empresas y el estado en torno a las modalidades de abastecimiento de ese mercado. El estado fijará políticas públicas para que el mismo sea abastecido por refinerías nacionales y para el aumento de la capacidad instalada de refinación.

OBJETIVO N° 3: LAS IMPORTACIONES DE COMBUSTIBLES QUE SUPERAN LOS 9.300 MILLONES DE U\$S EN 2011, DEBEN REALIZARSE A PRECIOS COMPETITIVOS, CON OPERACIONES TRANSPARENTES Y SIN SOBRECOSTOS

Las importaciones en el corto plazo continuarán creciendo; lo harán a un ritmo del orden de 3.500 millones de U\$S adicionales sobre el valor de 2011. **Debe quedar claro que ello solo podrá revertirse en el mediano plazo si se implementa un plan adecuado.**

Mientras tanto, será necesario optimizar esta operación desde lo técnico, lo económico y lo institucional. Una operación de esta magnitud y en crecimiento sostenido como la presente **puede esconder grandes diferencias de costos respecto a una operación transparente; competitiva, bien planificada y bien auditada.**

7.- ¿HAY LUGAR EN ARGENTINA PARA NUEVAS INSTITUCIONES ESTATALES DE PETRÓLEO?

La respuesta es sí; **pero esta empresa no debería ser ni la vieja YPF reestatizada, ni la empresa actual e ineficaz empresa ENARSA**, esta última una petrolera que ha sido incapaz de afrontar el enorme desafío fundacional de organizar la actividad exploratoria en Argentina, y que en cambio ha afrontado sin capital y sin medios un sinnúmero de tareas impropias de una petrolera.

Existe lugar en una nueva organización energética, para nuevas instituciones estatales para el diseño y la implementación de una nueva política petrolera nacional. **Debe quedar claro, no obstante, que una nueva organización del sector energético no podrá tener lugar si primero no se encara el problema de la sanción de un nuevo marco legal que reemplace al obsoleto sistema vigente de las leyes 17.319 y su complementaria, la denominada “Ley Corta”, por una nueva normativa que tienen que contemplar los derechos de las provincias que emanan del artículo 124 de la Constitución Nacional respecto a la titularidad del dominio originario de los recursos naturales, pero también el derecho de la provincias no productoras, y de los consumidores en general a recibir productos de calidad a precios competitivos y no discriminatorios.**

Asimismo, la nueva legislación debe contemplar la existencia de mecanismos institucionales de coordinación entre la Nación y las provincias tanto para la aplicación de la ley, como en la fijación y aprobación de la política nacional de hidrocarburos y en los mecanismos de planeamiento sectorial de largo plazo.

Esas nuevas instituciones estatales son: a) La Agencia Nacional de Hidrocarburos; y b) Una nueva empresa petrolera cuya finalidad exclusiva debe ser la de representar los intereses del estado argentino en los contratos de exploración de la Plataforma económica exclusiva; así como todas aquellas tareas empresarias que le puedan ser encomendadas por las provincias en sus respectivos territorios.

Al respecto se postula lo siguiente:

Es conveniente crear una **Agencia Nacional de Hidrocarburos y Biocombustibles** en el marco de la nueva ley de hidrocarburos que reemplace a la obsoleta ley 17.319, con la misión de planificar e implementar la política nacional de producción y exploración de hidrocarburos.

La Agencia debería jugar el rol -hoy no cubierto por ningún organismo- de ser un regulador autárquico de las actividades que realiza la Industria del petróleo, el gas natural y los biocombustibles en Argentina. **El modelo conceptual para esta nueva organización es la ANP brasileña.**

Debe tener la función, entre otras, de promover licitaciones y hacer contratos a nombre del Estado con permisionarios y concesionarios ligados a la exploración, desarrollo y producción de petróleo y gas natural en las áreas cuyo dominio está reservado al Estado Nacional.

Debería coordinar con las provincias la aplicación de la Ley de Hidrocarburos en sus respectivos territorios. Además, fiscalizará en forma directa e indirecta las industrias reguladas del sector.

En cuanto a la creación de una **Empresa Petrolera Nacional con la figura jurídica de Sociedad del Estado**, debería tener la misión de gestionar los intereses del Estado Nacional en materia de hidrocarburos, tanto en la plataforma marítima o Zona Económica Exclusiva, como en el territorio continental y, en general, en todos aquellos proyectos de exploración y explotación petrolera en los que el Estado Nacional participe por su propio derecho o por acuerdos con las provincias.

8 de febrero de 2012