

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Propiedad provincial, gestión privada y disputa por la apropiación de la renta petrolera: la continuidad del saqueo.

Cortese, Carmelo, Llano, María del Carmen, Bauzá, Javier, Cortese, Laura, D'amico, Paula, Gordillo, Lorena, Gutiérrez, Noelia, Lema, Sandra, Lombardo, Leonardo, Raía, Laura, Raía, Soledad, Rojo Baidal, Ricardo y Simón, Bárbara.

Cita:

Cortese, Carmelo, Llano, María del Carmen, Bauzá, Javier, Cortese, Laura, D'amico, Paula, Gordillo, Lorena, Gutiérrez, Noelia, Lema, Sandra, Lombardo, Leonardo, Raía, Laura, Raía, Soledad, Rojo Baidal, Ricardo y Simón, Bárbara (2009). *Propiedad provincial, gestión privada y disputa por la apropiación de la renta petrolera: la continuidad del saqueo*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1343>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Propiedad provincial, gestión privada y disputa por la apropiación de la renta petrolera: la continuidad del saqueo

Cortese, Carmelo

Co-autores:

LLANO, María del Carmen; BAUZÁ, Javier; CORTESE, Laura; D'amico, Paula; GORDILLO, Lorena; GUTIÉRREZ, Noelia; LEMA, Sandra; LOMBARDO, Leonardo; RAÍA, Laura; RAÍA, Soledad; ROJO BAIDAL, Ricardo; SIMÓN, Bárbara

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,

UNCuyo

Grupo de investigación dirigido por Carmelo Cortese y María del Carmen Llano.

carmelocortese@yahoo.com.ar

proyectocortesellano@yahoo.com.ar

1. PROPIEDAD DEL RECURSO, MODALIDADES DE EXPLOTACIÓN Y APROPIACIÓN DE LA RENTA

La actividad petrolera en la Argentina ha cumplido más de 100 años, largo período de lucha por la soberanía nacional del recurso energético no renovable más importante del siglo. Las categorías básicas, para encarar esa historia y el debate actual de los recursos hidrocarburiíferos, son las de **propiedad de los recursos** (privada o estatal, nacional o provincial); **explotación petrolera** desde el “upstream” hasta el “downstream” (estatal o privada, nacional o extranjera, monopólica o

competitiva); y **apropiación de la renta petrolera** (modalidades y proporción para los distintos actores estatales y privados)¹.

1.1. Propiedad: en Argentina predominó la tradición hispana (contraria a la anglosajona) de propiedad estatal del subsuelo. A pesar de algunos intentos claramente liberales, por ejemplo bajo la Dictadura de 1976², la disputa se centró en torno a la propiedad del Estado Nacional o de los Estados provinciales.

No resulta extraño que durante la “Década Infame”, en el marco de la disputa anglo-norteamericana, se sancionó el “Régimen legal de las minas de petróleo e hidrocarburos líquidos” (ley N° 12.161, de 1935); el cual establecía que los hidrocarburos son propiedad de las provincias y promovía la concurrencia del Estado y los privados mediante concesiones y empresas mixtas.

Más tarde, y a pesar de las profundas diferencias entre sí, otros gobiernos sancionaron la propiedad del Estado Nacional. Juan Perón lo hizo a través de la Constitución Nacional de 1949. Arturo Frondizi y el General Onganía ratificaron la propiedad del Estado Nacional y un régimen de regalías del 12% para las provincias a través de las leyes N° 14.773 (año 1960) y la N° 17.319 (Régimen de Hidrocarburos de 1967). Esta última sigue vigente, pero con tal cantidad de modificaciones que hace muy engañosa su continua mención³.

1.2. Modalidades de explotación: la intervención estatal en la explotación petrolera estuvo presente desde su descubrimiento en 1907, creándose Yacimientos Petrolíferos Fiscales en 1922. Fue muy influyente un sector militar nacionalista que asociaba el desarrollo petrolero con la industrialización y la soberanía. Mosconi consideraba que para asegurar estratégicamente la provisión del combustible vital para el país debía crearse una empresa estatal que la manejase. Diferenciaba las políticas petroleras de las empresas británicas y norteamericanas por una cuestión de métodos; las dos empleaban cuerdas distintas, una más suave y otra más fuerte, pero ambas terminaban ahogando al país⁴. Sin embargo, Mosconi osciló entre las ideas del “nacionalismo integral en materia de petróleo” y las posturas favorables a un “monopolio mixto” entre el Estado y las compañías extranjeras⁵.

¹ HERRERO, F: Exposición en el Panel *Alternativas frente a la provincialización y privatización*, en la “Jornada de encuentro, reflexión y debate: A cien años del descubrimiento de petróleo en Argentina” (FCP y S, UNCuyo) 16 de noviembre de 2007.

² BERNAL, Federico, DE ROCO, Ricardo, FREDA, José: *Cien años de petróleo argentino: descubrimiento, saqueo y perspectivas*. Buenos Aires, Capital Intelectual, 2008

³ En particular los cambios introducidos por ley N° 24.145 (Menem, 1992) y ley N° 26.197 (Kirchner, 2006).

⁴ RAPOPORT, M.: *Historia económica, política y social de la Argentina 1880-2003*. Bs. As., Ariel, 2006.

⁵ BERNAL, Federico: *Petróleo, Estado y Soberanía*. Buenos Aires, Editorial Biblos, 2005.

Desde sus inicios YPF apuntó a lograr el autoabastecimiento frente a las importaciones y desplazar a las compañías extranjeras beneficiadas con concesiones en el territorio nacional. Su papel real osciló entre las concepciones de la década del 30, que colocaron la empresa estatal en igualdad de condiciones con las empresas privadas (ley N° 11.668), y las del primer gobierno peronista, que organizó el funcionamiento de las empresas estatales, logrando hacia 1954 que YPF participara en el mercado argentino con un 60% (Shell y Standard Oil tenían un 33%).

El desarrollismo (1958) implementó los contratos directos del Estado con los privados para la exploración, perforación y explotación, con el argumento de que la soberanía consistía en alcanzar el autoabastecimiento, evitando la importación y explotando el petróleo argentino, aunque para eso debiera acudir al auxilio del capital extranjero. La Ley 17.319 de la dictadura de 1966 profundizó esa orientación con los permisos de exploración y las concesiones de explotación, beneficiando a empresas petroleras privadas. La Dictadura de 1976 dio otra vuelta de tuerca con el Decreto-Ley 21.778 de “contratos de riesgo” de exploración y explotación de los yacimientos, claramente perjudicial para YPF Empresa del Estado, la cual además fue transformada en Sociedad del Estado. El Gobierno de Alfonsín acentuó los proyectos de privatización del sector.

La administración de Menem dio un golpe definitivo tanto a la propiedad como a la gestión estatal del petróleo, sancionando la ley 24.145 (año 1992): “Federalización de Hidrocarburos. Transformación Empresarial. Privatización del Capital de YPF SA. Creación del Patrimonio Desafectado de Yacimientos Petrolíferos Fiscales”.

1.3. Renta: el uso “clásico” del concepto remite a Ricardo y Marx⁶, como el ingreso correspondiente a la propiedad de la tierra o cualquier otro recurso natural escaso. La propiedad “*originaria e indestructible*” de un recurso natural permite la obtención de superbeneficios (o plus ganancias) por encima de la ganancia media o normal obtenida por los capitalistas. Sus requisitos son la existencia de bienes limitados en el espacio y no reproducibles –la tierra, los minerales, etc. –; y la apropiación privada de esas fuerzas de la naturaleza.

⁶ Para el tema de la Renta (Absoluta y Diferencial) existe abundante bibliografía. Por un lado los estudios clásicos de RICARDO, David: *Principios de Economía Política y Tributación*; y MARX, Carlos: *El Capital*, Tomo III (ambos en varias ediciones). Una discusión sobre la renta agraria en Argentina, pero ilustrativa para el caso del petróleo, en: AZCUY AMEGHINO, Eduardo, *Propiedad y renta de la tierra en Argentina a comienzos del siglo XXI*, en “Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios” N° 26 y 27 (Bs. As, PIEA, 2007); BASUALDO, Eduardo, *Estudios de historia económica argentina: Desde mediados del siglo XX a la actualidad* (Buenos Aires, Siglo XXI, 2006). Ver también CALLEJA, HERRERO y SOLANAS, *Recuperación de los recursos naturales y de la renta energética y petrolera para el país*, en Revista “Realidad Económica” N° 191, Bs. As, 1 de octubre de 2002.

Se distinguen dos tipos de renta: la *diferencial* y la *absoluta* o de monopolio. La renta **absoluta** se debe a la *escasez* por límites tanto *naturales* como *institucionales* (la propiedad, entre otros); y la **diferencial** obedece a las desiguales productividades. Puede agregarse una renta **financiera**, proveniente de la *valorización* buscada por fondos globales especulativos.

En los hidrocarburos:

*La diferencia entre los precios de extracción de cada yacimiento particular y el del “pozo marginal mundial” se denominará Renta Petrolera Diferencial. Este sería el precio del petróleo en un mercado competitivo en donde los capitales pudieran competir libremente. La diferencia entre éste y el precio internacional será la Renta Petrolera Absoluta de Monopolio que obtendrán todos los yacimientos por igual (aun el pozo marginal sin Renta Diferencial)*⁷.

2. LA CONTINUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE PROVINCIALIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN

La federalización de los hidrocarburos y la privatización de YPF significaron un cambio cualitativo y drástico respecto al período caracterizado por la propiedad nacional y la presencia cuasi monopólica de la petrolera estatal. Con el predominio de la gestión privada, el petróleo ha pasado a ser una “commodity” que se negocia en el mercado mundial según fluctuaciones especulativas; ha perdido su carácter de recurso estratégico y de insumo para la industria y el transporte nacionales.

Esa orientación fue impuesta por la administración menemista (no por el mercado), la cual realizó el trabajo sucio necesario para ofrecer un “negocio redondo” (despidos, racionalización, toma de pasivos, aceptación de títulos a valor nominal, etc.) y decidió qué grupos beneficiar. Las gestiones presidenciales de N. Kirchner y C. Fernández, a pesar de la nueva retórica anti-neoliberal, no modificaron el rumbo “provincializador-privatizador”, y consolidaron los cambios estructurales en la materia.

El Presidente Kirchner convalidó por Decreto todo lo actuado y dio continuidad jurídica para legalizar y legitimar los procedimientos de transferencia de la potestad reclamada por las provincias⁸. El Decreto reconoce sus antecedentes en la Ley N° 24.145, el Decreto N° 1055 del 10/10/89, el artículo 124 de la Constitución Nacional reformada, y el Decreto N° 1955 del 4/11/94.

⁷ MANSILLA, Diego: Hidrocarburos y Política Energética. De la importancia estratégica al valor económico: Desregulación y Privatización de los hidrocarburos en Argentina (Bs. As., CCC Floreal Gorini, 2007).

⁸ DECRETO PRESIDENCIAL N° 546 (6/08/2003)- **Artículo 1°:** Reconócese a los Estados Provinciales, a través de sus organismos concedentes o de aplicación, el **derecho a otorgar permisos de exploración y concesiones de explotación, almacenaje y transporte de hidrocarburos** en sus respectivas jurisdicciones sobre aquellas áreas que reiertan a las Provincias, ... y sobre aquellas áreas que se definan en sus planes de exploración y/o explotación por la propia Autoridad Provincial ..., y en general ejercer, dentro de sus jurisdicciones, todas las competencias que el Artículo 98 de la Ley N° 17.319 otorga al PODER EJECUTIVO NACIONAL .

Las exigencias legales fueron completadas con la sanción de la *Ley corta*⁹ (N° 26.197, diciembre de 2006) que refrenda el decreto 546/2003. Su objetivo central está expresado en el primer artículo que sustituye el artículo 1° de la ley de hidrocarburos, modificado por la ley 24.145, delimitando la propiedad del Estado Nacional y de los estados provinciales sobre los hidrocarburos, según el ámbito territorial.

Se impuso la provincialización, en términos semejantes a las posiciones de la Standard Oil y la oligarquía salteña en épocas de Irigoyen, y que están “*consumando la retirada del Estado nacional de su tarea de control, administración y preservación de un recurso natural*”¹⁰.

La cesión del dominio y la jurisdicción a las provincias ha provocado la renegociación de permisos, concesiones y contratos en condiciones más lesivas al patrimonio público que las realizadas por el Gobierno Nacional. El caso más sonado lo constituye la renegociación de la concesión del yacimiento de Cerro Dragón por las provincias de Chubut y Santa Cruz¹¹. Chubut (gobernada por Das Neves) y la empresa Pan American Energy (formada por BP y Bidas) alcanzaron en el año 2007 un “acuerdo” por el cual, diez años antes del vencimiento de la concesión otorgada hasta 2017, la petrolera obtuvo una prórroga hasta el año 2027, y la garantía de una nueva ampliación por 20 años **hasta el 2047**. Prácticamente se le ha otorgado a una de las empresas petroleras más grandes del mundo el control del mayor yacimiento argentino hasta su agotamiento.

Los beneficios logrados por la gestión privada en la explotación aumentaron con la Ley 26.154 (octubre 2006), que premió el modelo “*depredatorio*” de las reservas petroleras argentinas. Creó regímenes y beneficios promocionales para la exploración y explotación de hidrocarburos, por lapsos de 10 a 15 años, con la obligación de asociarse a ENARSA; y fueron establecidos sobre Ganancias, IVA y otros impuestos.

⁹ LEY N° 26.197 (6/12/2006)- **Artículo 1°**: Los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos situados en el territorio de la República Argentina y en su plataforma continental pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado nacional o de los Estados provinciales, según el ámbito territorial en que se encuentren.

Pertenecen al Estado nacional los yacimientos de hidrocarburos que se hallaren a partir de las DOCE (12) millas marinas medidas desde las líneas de base establecidas por la Ley N° 23.968, hasta el límite exterior de la plataforma continental.

Pertenecen a los Estados provinciales los yacimientos de hidrocarburos que se encuentren en sus territorios, incluyendo los situados en el mar adyacente a sus costas hasta una distancia de DOCE (12) millas marinas medidas desde las líneas de base establecidas por la Ley N° 23.968. (...)

¹⁰ Diputado LOZANO, Claudio, en *Reunión conjunta* de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda y Asuntos Constitucionales. Versión taquigráfica del día 29 de noviembre de 2006.

¹¹ HERRERO, Félix: *Argentina: 89 años sin Cerro Dragón*, en Revista “Realidad Económica” N° 230, Bs. As., 16 de agosto de 2007.

Mientras los ciudadanos argentinos deben pagar todos sus impuestos para asegurar el superávit fiscal, las petroleras realizarán la exploración comprometida en los contratos y concesiones con el dinero de los impuestos resignados por el Estado Nacional.

Por último, una mirada sobre la apropiación y distribución de la renta petrolera, confirma que no existe ruptura en la actual administración respecto al rumbo privatista de los 90. En el cuadro N° 1 se realiza una comparación entre dos estimaciones diferentes sobre la distribución de la renta petrolera entre el Estado Nacional, los provinciales, las petroleras, las refinadoras y los consumidores.

Sobre estas bases afirmamos que el país en su conjunto (Estado Nacional, estados provinciales) se ha visto perjudicado con la provincialización de la propiedad y la privatización de la gestión. La sociedad argentina, principalmente los sectores populares y los pueblos del interior, antes beneficiados con la apropiación estatal nacional y la posterior redistribución de la renta petrolera, asisten ahora a una “redistribución regresiva” de esa renta que va en lo fundamental a empresas petroleras concentradas y extranjeras.

CUADRO N° 1:
Comparación de estimaciones en la distribución de la renta petrolera
Promedios anuales en millones de dólares

	Total Estado (Nación/provinc.)		Empresas		Consumidores		Promedio anual
	Importe	%	Importe	%	Importe	%	
Cálculo							
Mansilla 1996/2005	2.628	40,2	3.057	46,8	850	13,0	6.535
Datos							
Secretaría Energía 1999/2006	2.436	43,3	1.935	34,4	1.259	22,3	5.630

Fuente: Elaboración propia sobre MANSILLA, Diego: Hidrocarburos y política energética; y SECRETARÍA DE ENERGÍA de la Nación: www.energia3.mecon.gov.ar.

3. ENARSA: UN REMEDO DE PETROLERA ESTATAL NACIONAL

En diciembre de 2004 el Gobierno Nacional creó la empresa ENARSA –Energía Argentina Sociedad Anónima– (Ley N° 25.943). Se organizó como una “especie” de sociedad privada, lejana de la concepción tradicional de empresa estatal, basada en los principios neoliberales de “eficiencia”, “agilidad” y “competitividad empresarial”. Entre sus objetivos planteaba explorar en la plataforma marítima, construir gasoductos y mantener moderados los precios del combustible.

ENARSA posee la titularidad de los permisos de exploración y concesiones de explotación de todos los bloques del offshore argentino que no estuvieran adjudicados a la fecha de su creación. Esto le permite "ceder" la concesión sobre gran parte del mar territorial argentino, sin licitación alguna y sin cumplir siquiera con las estipulaciones de la Ley de Hidrocarburos,

Es decir que una Sociedad Anónima, en manos de un grupo de funcionarios gubernamentales, y sin la suficiente capacidad económica, financiera, patrimonial, técnica ni humana, es la concesionaria de una superficie de 6.000.000 de km², con recursos hidrocarburíferos de decenas de miles de millones de barriles de petróleo.

De lo expuesto, y a pesar de los interrogantes abiertos, se desprende que la creación de ENARSA no ha reemplazado a la antigua YPF SE, y que no cumple ni la función económica ni la función social de la antigua petrolera estatal. Más bien, se asemeja al modelo de la petrolera angoleña, SONANGOL, una suerte de pantalla del Estado para negocios privados, al reemplazar el sistema de licitaciones abiertas por un sistema de asociaciones dirigidas hacia empresas privadas favorecidas. Incluso ha permitido, mediante la asociación con petroleras extranjeras, una mayor entrega del subsuelo marítimo que la conseguida con la privatización de los noventa.

Hasta el presente, la realidad muestra a una ENARSA impotente o incapaz para cumplir con su propio objetivo de “intervenir en el mercado a efectos de evitar situaciones de abuso de posición dominante originadas en la conformación de monopolios u oligopolios”. Como tampoco ha podido resolver los problemas del abastecimiento interno y de los precios al consumidor, ni prevenir los riesgos de una crisis energética.

4. EL IMPACTO DE LA FEDERALIZACIÓN DE HIDROCARBUROS EN MENDOZA

La problemática de los hidrocarburos adquiere en Mendoza una relevancia especial, ya que la provincia ocupa el cuarto lugar nacional como productora de petróleo (detrás de Neuquén, Santa Cruz y Chubut), aportando en el año 2007 un 15% del total del crudo. Como productora de gas ocupa el séptimo lugar con un aporte del 3.05%. La destilería de Luján de Cuyo es la segunda del país en capacidad de refinación de crudo.

El sector petrolero contribuyó al PBG del año 2007 en un 21%, el segundo en importancia después del Comercio, denotando un claro crecimiento en los últimos 15 años. Sin embargo este crecimiento obedece al descenso de otros sectores (principalmente industria) y al efecto de la suba del precio del petróleo.

La producción petrolera se halla por debajo del promedio 1968/1984. Además, descendieron las reservas comprobadas ubicándose al nivel de 1993/94; y el horizonte de reservas disminuyó de 11 a 8.5 años, cifra similar al período 1990/92.

**Cuadro N° 2: Producción de Petróleo en Mendoza
Años 2000-2007**

Año	Volumen en m³
2000	6.072.453
2001	6.172.664
2002	6.798.041
2003	6.478.213
2004	5.735.772
2005	5.349.330
2006	5.368.577
2007	5.591.188
Promedio 2000/2007	5.945.780

Fuente: Sub Dirección de Regalías (2007)

En este contexto resulta llamativo que el rubro Combustibles y Energía, durante la última década, se haya constituido en uno de los más importantes de las exportaciones. Creció desde 1996 hasta alrededor del 50% en el 2000; encabezó el ranking de exportaciones de 2001 a 2005, ocupando en 2006 el segundo lugar (20,3% en divisas y 36,6% en cantidades). Luego descendió a causa del

incremento en las retenciones; pero el elevado precio internacional siguió influyendo para alcanzar en el 1er semestre de 2008 un 15% del total exportado en valor FOB y un 27,2% en peso neto.

Este modelo “depredatorio” –configurado por escasas inversiones en exploración, modalidades de explotación hasta agotar pozos, elevadas exportaciones en un contexto de creciente demanda interna, y condicionado por una matriz altamente dependiente del petróleo– manifiesta una política irracional desde el punto de vista del desarrollo regional y los intereses populares, aunque altamente rentable para los monopolios que concentran el dominio efectivo del recurso.

El gobierno provincial parece más interesado por el manejo del sector como caja de ingresos, a través de las regalías, que como herramienta de planificación energética de largo plazo e insumo clave para el desarrollo regional. La política seguida se centra en ofrecer condiciones “atractivas” para los inversores (bajos impuestos, libre disponibilidad de reservas, condiciones laborales acordes a las necesidades empresariales, etc.).

El proceso de licitación provincial 2006/2008 reveló dos aspectos: a) la continuidad del interés de las empresas extranjeras sobre nuestro petróleo; b) la incursión de nuevos “empresarios nacionales” como Cristóbal López vinculado a Kirchner, y el grupo Vila-Manzano de Mendoza. La vinculación del Gobierno provincial (Celso Jaque, PJ) con este último quedó en evidencia al otorgarle siete áreas, a pesar de las observaciones del Fiscal de Estado, y violando groseramente la Ley 17.319 y el pliego de condiciones de la licitación.

Se corrobora la desigualdad existente entre la provincia y las compañías privadas para la negociación, por debilidad del primero y peso económico-político de las segundas. Además, se evidencia la disputa abierta entre capitales nacionales e internacionales por las concesiones y la consiguiente apropiación de la renta petrolera. El resultado final es que, esta atribución provincial de negociar permisos y concesiones, deviene en condiciones aún más lesivas para el patrimonio público.

5. DISCURSO BOLIVARIANO PARA UNA PRÁCTICA DE SAQUEO DE LOS RECURSOS NATURALES

Por último es pertinente comparar el camino seguido en Argentina con los procesos iniciados en Venezuela y Bolivia. Allí, la propiedad del recurso está en manos del Estado Nacional, y avanzan en un proceso de nacionalización que abarca la renta y la gestión. En ambos se logró una mayor

apropiación de la renta petrolera por parte del Estado Nacional: Venezuela obtiene el 86%, Bolivia el 84%; Argentina sólo el 32%. En cuanto a la gestión del recurso: en la Argentina ya no existe una YPF SE; en Venezuela el Estado es socio mayoritario en la mayor parte de las concesiones a través de PDVSA; en Bolivia se decretó la transferencia de acciones de empresas petroleras privadas al Estado Boliviano.

Venezuela y Bolivia (con características particulares) avanzan en un proceso cada vez más profundo de nacionalización de sus recursos hidrocarburíferos, apropiándose de la renta y utilizándola en proyectos sociales en beneficio de la mayoría de la población. En nuestro país, a pesar de los discursos del presidente Kirchner tendientes a identificarse con esos procesos, en los hechos, las distintas medidas (incluidas la participación “nacional” en Repsol y la creación de ENARSA) demuestran que el proceso de extranjerización y saqueo de los recursos estratégicos hidrocarburíferos, comenzado en la década del 90, no solo continúa sino que se profundiza en la actualidad.

El panorama expuesto deja abierto un gran desafío que supera el campo meramente intelectual, y se convierte en una gran batalla política por recuperar la soberanía nacional sobre los recursos estratégicos.