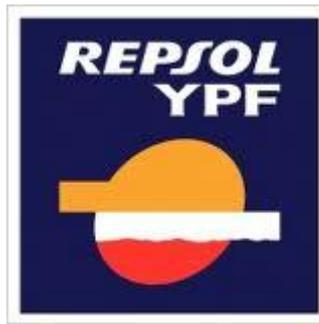


A 20 años de la Desnacionalización de Y.P.F. S.E.

Lic. Alejandro M. Jones
Cr. César V. Herrera



PREFACIO.

Este trabajo busca analizar la transformación que ha sufrido el sector petrolero durante los últimos años, en especial en el proceso de desregulación, sus consecuencias y si fue satisfactorio o no este proceso, enmarcado en el proceso mundial de transformación y reforma del Estado en los países emergentes

Comenzamos con una muy breve reseña histórica, desde el descubrimiento del petróleo, pasando por el primer pozo de extracción, hasta llegar a la desregulación y privatización de YPF y desde allí con un mayor detalle hasta nuestros días. Planteamos los objetivos (los que a nuestro entender son de mayor importancia) que se han tenido en cuenta en el proceso general de transformación del Estado y a continuación los objetivos particulares de la privatización del sector petrolero; y en base a estos se debe concluir el éxito o no de la desregulación.

Mediante el análisis de los Decretos y Leyes implementados buscamos tener una visión más directa sobre los acontecimientos y luego el análisis se circunscribe a cada segmento en particular: producción, transporte, refinación y comercialización; en cuanto las medidas y los objetivos que se buscaron.

Si se le presta gran atención a la Reforma Constitucional realizada en 1994 ya que tiene efectos muy importantes en el largo plazo sobre las economías regionales y es un verdadero cambio en la propiedad de los recursos naturales.

Asimismo a la evolución de las distintas ramas (Upstream y downstream) del segmento petrolero desde 1983 al 2010, los aspectos centrales de la desregulación y la situación de la empresa líder el la Argentina, antes estatal y ahora privada.

CAPITULO I.

INTRODUCCION:

La historia oficial cuenta que el petróleo se descubrió en Argentina el 13 de diciembre de 1907, cuando el ingeniero José Fuchs, buscaba agua en la Patagonia y se encontró con petróleo en Comodoro Rivadavia. Otras versiones indican que en realidad se descubrió mucho antes en Mendoza en 1893.

Este desarrollo incipiente desde la Dirección de Hidrocarburos, se comienza a consolidar en el país desde el año 1922, con la creación de Y.P.F. mediante un decreto de Hipólito Irigoyen destinándosele una partida del presupuesto del Ministerio de Agricultura. El desarrollo de esta petrolera está asociada al general Enrique Mosconi, designado presidente de la misma en ese mismo año.

La gestión de Mosconi continúa hasta 1930. En ese lapso se construyó la destilería de La Plata y la planta de cracking de fuel oil, se armó la flota de buques tanques y se instalaron los primeros gasoductos. El signo Dicha gestión estuvo impregnada de un incipiente nacionalismo económico.

En los sesenta años posteriores la política sectorial estuvo sometida a innumerables vaivenes y a regulaciones muy disímiles. No obstante ha existido un consenso casi unánime que la exploración, producción y comercialización de petróleo; y sus derivados debían estar en mano de una empresa estatal. Las razones que se invocaban eran varias y legitimadas por el contexto histórico, aún cuando no fueran consistentes entre si: en primer lugar se pensaba que sólo una empresa estatal podía asegurar la oferta de un recurso estratégico y lograr en el largo plazo el autoabastecimiento, sin considerar costos. En segundo lugar se sostenía que la empresa estatal era un instrumento apto para la apropiación social de la renta petrolera y su reorientación hacia otros fines (bienes públicos, promoción industrial, etc.).

Hacia 1955 aparecen las primeras grietas en este consenso, con el proyecto enviado al Congreso por el propio Presidente Perón de una concesión a una empresa privada para la exploración y explotación de un área de 50.000 km² en Santa Cruz. Aún cuando este proyecto no fue aprobado constituyó el puntapié inicial en el intento de incorporar el capital privado como contratista del monopolio público. La idea que el monopolio público no podía hacerse cargo por si solo de la exploración y explotación de hidrocarburos ya no sería completamente abandonada.

En 1958 se estableció que las reservas de hidrocarburos eran de propiedad del Estado Nacional y se prohibió el otorgamiento de nuevas concesiones.

En 1967 con la sanción de la Ley de Hidrocarburos se introduce el marco legal para los contratos de exploración y explotación en tierra y en la plataforma continental. Dicha ley constituye, hoy por hoy, el fundamento de la política de desregulación, aún cuando en los últimos veinte años haya existido consenso acerca del control estatal en la producción de hidrocarburos y la dirección de la política petrolera.

A partir de 1973 y hasta 1975 el Gobierno promueve la ampliación y mejoramiento de la empresa Estatal y en 1976 con la Dictadura militar se inicia un ciclo de prevalencia del mercado por sobre el Estado, ya en 1978 se inicia una apertura celebrando la Sociedad contratos de exploración o de riesgo con empresas privadas, y en caso de descubrirse cantidades de petróleo comercializables, las empresas privadas se hacían cargo de su producción, todo ello en representación de YPF S.E.

Cuadro estadístico del sector petrolero nacional: Período 1973 - 1984

Año	Producción nacional (Mill m3)	Reservas nacionales (Mill m3)	Reservas en años	Pozos de Exploración
1973	24,4	398,6	16,3	129
1974	24	391,6	16,3	114
1975	22,9	389,9	17	84
1976	23,1	380,4	16,4	86
1977	25	368,4	14,7	143
1978	26,2	385,5	14,7	81
1979	27,4	389,1	14,2	69

1980	28,5	391,6	13,7	103
1981	28,8	385,7	13,4	88
1982	28,4	386,1	13,6	78
1983	28,4	389,5	13,7	115
1984	27,8	373,4	13,4	127

Elaboración CREEPaCe en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación y Anuarios de YPF.

En suma YPF era un monopolista público, único propietario del petróleo y ejecutora de la política nacional de hidrocarburos, aunque las empresas públicas fueron utilizadas frecuentemente para perseguir objetivos que no hacían a su esencia, convirtiéndose en instrumentos de políticas estabilizadoras o de redistribución de ingresos al fijarse tarifas alejadas de los niveles óptimos y de y promoviendo un abultado endeudamiento, generado en la disponibilidad de fondos de los Bancos del mundo desarrollado y las necesidades de los países en vías de desarrollo, de las empresas públicas para financiamiento del Estado y de sus gobernantes.

A principios de 1976, cada argentino debía U\$S 320; a fines de 1983, cuando los militares se fueron se pasó a deber U\$S 1.500. A dónde se direccionaron esos fondos: 1) a la compra de armas, según estimaciones del Banco Mundial, se emplearon 10.000 millones; 2) a cubrir las deudas de varias poderosas empresas privadas se destinaron alrededor de 5.000 millones. El Estado salvó financieramente a: Celulosa Argentina (1.500 millones), Cogasco (1.350), Autopistas Urbanas (950), Pérez Companc (910), Acíndar (650), Bidas (600), Banco de Italia (550), Alpargatas (470), Techint (350 millones), etc.

En 1985 se implementa el Plan Houston, a través del *Decreto presidencial 1.443/85* y la *Resolución 623/87*. Este consistía en un programa exploratorio en el cual se licitaron 165 áreas de las cuales fueron adjudicadas 83, algunas de ellas en forma directa. Bajo el régimen de este plan las empresas actuaban como contratistas de YPF; tenían un período de tres años de prospección previa, y de cuatro de exploración con otros cuatro de prórroga. Una de las cosas más importantes que se logró a través de este plan fueron los kilómetros de líneas sísmicas registradas.

Posteriormente, entre 1987 y 1988, y a través del *Decreto 1.758/87*, la *Resolución 631/87*, *39/88* y *50/88*, fue instrumentado el llamado *Plan Huergo* que pretendió hacer aumentar la producción de petróleo entre las empresas privadas que operaban en el país.

Al mismo tiempo, y comenzando a develar los objetivos desregulatorios y a la vez privatistas, se puso en marcha el *Plan Comodoro Rivadavia* (1987) de exploración en Areas de YPF, Plan Olivos I (1987) con un mix de precio interno e internacional y Olivos II o Petroplan de asociación en áreas centrales, constitución de UTES en áreas marginales que tenía como su objetivo fortalecer las tareas de exploración en las áreas donde operaba la estatal YPF y desregulación petrolera, en un contexto de caída de las reservas y los pozos exploratorios.

Comparación de Producción, Reservas y Exploración de petróleo durante el período 1985-1992

Año	Producción nacional Millones de m3	Reservas nacionales Millones de m3/Años		Pozos de Exploración
1985	26,7	368,2	13,8	148
1986	25,2	355	14	89
1987	24,8	357,1	14,4	87
1988	26,1	362,4	13,9	103

Elaboración CREEPaCe según datos de YPF, IDEE e IAPG

Ni los contratistas de YPF disponían libremente del petróleo que extraían (debían entregarlo obligatoriamente), ni las refinerías privadas podían comprar libremente el petróleo para elaborarlo (el petróleo se asignaba por cuotas y las refinerías obtenían un margen preestablecido por su trabajo). Bajo este régimen, la producción quedó estancada y el autoabastecimiento, uno de los objetivos principales, solo se logró recesión interna mediante. Peor aún, dicho objetivo llevó a promover contratos con empresas privadas con costos de extracción superiores a los precios de mercado del crudo.

Lo anterior convergió en un sistema de incentivos propio de una economía cerrada en la que se priorizaba el autoabastecimiento por sobre la eficiencia. Dicho objetivo divorció precios internos, costos y precios internacionales.

CAPITULO II.

a) MARCO NACIONAL E INTERNACIONAL DE REFORMA DEL ESTADO

La década del 80 es conocida como la década perdida para los países en vías de desarrollo, por la declinación de su producto per cápita debido a pesadas deudas externas y servicios de la misma, lo que derivó en un empobrecimiento de los países latinoamericanos en su conjunto.

México, en 1982, detonó la crisis de deuda al anunciar que no podía pagar sus compromisos de deuda de acuerdo a lo pactado. En ese contexto los Organismos internacionales, que habrían contribuido a generar un masivo endeudamiento de las economías emergentes, comenzaron a exigir la devolución y a aplicar con mayor intensidad los PAE (Programas de ajuste estructural), que son un conjunto de políticas destinadas a reducir y en última instancia eliminar los desequilibrios insostenibles, interno y externo, de las economías de países en desarrollo y se componen generalmente de los siguientes tópicos:

Marco general

- Promoción de los principios de libre mercado para estimular la asignación eficiente de recursos

Sector Público Tributario

- La reducción del **gasto público** y la eliminación de los desequilibrios en el **déficit presupuestario**;
- Minimizar la burocracia pública y la reducción general del gobierno;
- Expansión de la base tributaria y el fortalecimiento de los mecanismos de recaudación de impuestos;
- Aplicación de regímenes de pago por los servicios en educación y salud;
- Eliminación de subsidios y controles de precios;

Sector Publico No Tributario

- **Privatización de empresas estatales y la reducción general de la interferencia del gobierno en la economía nacional (promoción de los principios de libre mercado);**

Sector externo y monetario

- **Devaluación** de la moneda para estimular las exportaciones y corregir la balanza comercial;
- Eliminación de las restricciones en el intercambio libre de la moneda (convertibilidad);
- Entrada gratuita por las empresas extranjeras en los mercados nacionales, la eliminación de los controles de importación y otras barreras comerciales;

Desde 1983 en adelante, a nivel interno, el gobierno democrático de Raúl Alfonsín (UCR) trabajaba sobre aspectos políticos, de DDHH, sociales y Económicos, heredados del Proceso militar. Donde el endeudamiento externo creció entre 1976 a 1983 en un 465 % y fundamentalmente ligado a las empresas del Estado.

A comienzos de 1989, fracasados el Plan Austral (1985) y el Primavera (1987) las expectativas inflacionarias crecieron, afincadas en razones tanto económicas como políticas, y el Banco Mundial suspendió los desembolsos prometidos y atento a los nuevos aires de la Administración Bush como el previsible triunfo peronista y la posibilidad de aplicación de una política redistribucionista moderada y un cambio en el campo de las políticas sociales, políticas y económicas.

A partir de la caída del muro de Berlín, año 1989, hubo un general reconocimiento en el mundo de la victoria del sistema capitalista y que la hegemonía del mercado sobre las economías centralmente planificadas era indiscutida, muchos pensadores escribieron ensayos sobre “el fin de las ideologías”, y ello promovió un ciclo de pensamiento neoliberal

b) LEYES DE BASE Y DECRETOS DESREGULATORIOS:

En nuestro país, el gobierno entrante de Carlos Saúl Menem y Eduardo Duhalde, que asumieron anticipadamente la presidencia de la Nación y el Congreso las Leyes Nro. 23.697 (Emergencia Económica y Financiera) y Nro. 23.696 (Reforma del Estado), que en su capítulo II: De las privatizaciones y la participación del capital privado y III: Del programa de propiedad participada, cuyos efectos siguen vigentes hasta nuestros días.

Ello motivó un cambio total en la forma de encarar el negocio petrolero mediante la sanción de los decretos 1.055/89, 1.212/89 y 1.589/89. Estas normas, si bien están basadas en la ley 17.319, cambiaron diametralmente el sentido y la orientación de la política petrolera en Argentina.

• Decreto 1.055/89, orientado especialmente a la "privatización" de los yacimientos de hidrocarburos ("libre disponibilidad"); elimina la obligatoriedad de compra que tenía YPF dando, al mismo tiempo, a las empresas privadas libertad para que puedan comercializar el petróleo en el mercado interno y externo. Este Decreto determina la creación de un mercado libre de petróleo crudo, básicamente en las etapas de exploración y explotación (upstream). A partir de las siguientes medidas:

- a) Se reglamentó una nueva forma de concesión mediante el pago de un derecho de explotación;
- b) Concesión de áreas de interés secundario cuya producción diaria no haya superado (en 1988) los 200 m³ de petróleo.
- c) se autorizó un plan para que empresas privadas se asociaran con YPF en áreas centrales;
- d) se obligó a la empresa estatal a revertir (devolver al Estado Nacional) áreas que hasta entonces eran de su interés exploratorio, a fin de ampliar la oferta de áreas susceptibles de privatización y;
- e) se declaró la libre disponibilidad de los hidrocarburos que se produjeran bajo los contratos correspondientes al quinto llamado del Plan Houston;
- f) Autorización para importar crudo por parte de la Secretaría de Energía.
 - Decreto 1.212 del 8/11/89

Este Decreto marca las reglas de juego para el sector refinación y comercialización (downstream). Está compuesto por una serie de medidas tales como:

- a) La eliminación del sistema de distribución de cuotas de crudo entre refinerías;
- b) La eliminación del requisito de autorización previa para importar petróleo y derivados;
- c) La libertad de precios al público y en cada una de las etapas de comercialización;
- d) La posibilidad de instalar refinerías sin autorización estatal y la reglamentación de las bocas de expendio (libre instalación y titularidad).
- e) Además, se amplía el mercado de petróleo de "libre disponibilidad" con la "reconversión" de los contratos de explotación preexistentes, al régimen de concesión o de asociación con YPF.

- Decreto 1.589 del 27/12/89

Este Decreto reafirma la apertura económica del sector estableciendo la libre importación y exportación de petróleo y derivados y la eliminación de derechos y aranceles. Amplía el mercado de petróleo de libre disponibilidad dando a los contratistas del Plan Houston anteriores al quinto llamado, la opción para obtenerla en el momento de la explotación.

Las principales disposiciones son:

- a) Libertad de exportación e importación asegurando la exención presente y futura de impuestos aduaneros sobre el petróleo y derivados;
- b) La libre disponibilidad de divisas a los productores con libre disponibilidad de petróleo y gas;
- c) Garantías de precio, cuando establece que si el gobierno restringiera la exportación de petróleo o derivados, los productores, refinadores y exportadores percibirían un valor equivalente al internacional y,
- d) El otorgamiento, en el futuro, de concesiones de transporte por ducto y de autorizaciones para la instalación de obras complementarias.

CAPITULO III.

a) OBJETIVOS DEL PLAN GLOBAL DE TRANSFORMACION:

Los objetivos del Plan Global de Transformación de YPF dispuesto por el Decreto N° 2278 del 31 de diciembre de 1990, requieren de la realización de operaciones de transferencias de bienes y servicios al sector privado para concentrar la gestión de YPF en el núcleo estratégico de sus actividades, tanto en materia de exploración, explotación como destilación y la eliminación de actividades periféricas como de servicios.

El objetivo de la transformación de YPF es lograr una empresa eficiente y competitiva en condiciones de operar en un mercado petrolero desregulado y no monopolístico.

YPF Sociedad Anónima se dedicará a maximizar sus oportunidades y minimizar sus riesgos en la exploración y explotación de yacimientos de petróleo y gas natural, refinación, transporte y comercialización de productos petroleros.

Las relaciones con su personal se regirán por la Ley de Contrato de Trabajo y las Convenciones colectivas vigentes celebradas con las asociaciones gremiales representativas de su personal.

Los objetivos generales del sector petrolero fueron:

- 1) Crear mercados competitivos domésticos en la producción de petróleo crudo, en la refinación y en la comercialización de derivados;
- 2) abrir las transacciones a los flujos del comercio internacional;
- 3) capturar socialmente la renta de los hidrocarburos sin impuestos que afectaran el nivel de producción y las inversiones;
- 4) reestructurar YPF para reducir sus ineficiencias y adecuarla a un entorno competitivo;
- 5) pese a que el autoabastecimiento siguió figurando en el plano retórico como un objetivo, lo cierto es que en la reforma primó la meta de maximizar la eficiencia por sobre la de maximizar la producción interna.
- 6) incrementar las reservas.

- La Ley 24.145:

Las medidas encaradas a través del Decreto 2.778/90 de transformación de YPF fueron ratificadas por la ley 24.145, del 6 de noviembre de 1992, que fundamentalmente determinó la privatización de YPF y la federalización de los hidrocarburos.

Esta ley otorga a las provincias el dominio de los yacimientos a las provincias en cuyos territorios se encuentren, la concesión a YPF de ciertos oleoductos y poliductos, la transformación empresarial y el mecanismo de venta de las acciones, así como el destino de los fondos de dicha venta.

Así el artículo 1° de dicha Ley dice: "Transfiérese el dominio público de los yacimientos de hidrocarburos del Estado Nacional a las Provincias en cuyos territorios se encuentren, incluyendo los situados en el mar adyacente a sus costas hasta una distancia de Doce (12) millas marinas medidas desde las líneas de base reconocidas por la legislación vigente"... "Continuarán perteneciendo al Estado Nacional los yacimientos de hidrocarburos que se encontraren en el territorio de la Capital Federal o en su jurisdicción sobre el lecho argentino del Río de la Plata, como así también aquellos que se hallaren a partir del límite exterior del mar territorial, en la plataforma continental...". El artículo 22 complementa: "... En las áreas cedidas a las Provincias en virtud de lo establecido en el Artículo 20 del Decreto N° 1.055 del 10 de octubre de 1989, la transferencia establecida en el Artículo 1° de la presente, se perfeccionará al momento de promulgarse esta ley."

b) OBJETIVOS DE LA PRIVATIZACION DE YPF:

Además de los objetivos generales de la reforma económica del sector petrolero mencionados en el capítulo anterior, existían algunos objetivos particulares que se explicitan en el caso de YPF como:

- 1) La operación debía constituir un ejemplo para las futuras ofertas públicas del Estado, y por lo tanto la modalidad de venta que se eligiera debería garantizar el éxito de la misma en relación con los ingresos públicos, la protección de los pequeños accionistas, la evolución de las cotizaciones después de la Oferta Pública Inicial, etc.
- 2) Se debía lograr que a través de la venta hubiera un mayor conocimiento de la Argentina en los mercados internacionales.
- 3) Un punto central era la cancelación más amplia posible de deudas jubilatorias con los ingresos de la operación, que había sido determinada en la Ley de Privatización de YPF, y por lo tanto era importante colocar la mayor cantidad posible de acciones.
- 4) Se deseaba lograr que la propiedad de la empresa se distribuyera en un número grande de accionistas.
- 5) Ningún grupo con intereses en el sector petrolero debía tener facilidades para la adquisición de una cantidad de acciones que le permitiera controlar la empresa, dada la importancia de la misma.
- 6) Que el Estado Nacional siguiera teniendo peso en las decisiones, en la medida en que aún no se había terminado de definir el marco regulatorio del sector.

c) LAS MEDIDAS:

Se procedió a licitar áreas marginales de baja rentabilidad (algunas de ellas ya habían sido abandonadas por YPF), a asociar a YPF con capitales privados en áreas centrales de alta rentabilidad, a transformar en concesiones muchos de los antiguos contratos.

En segundo lugar, se eliminaron las trabas para importar o exportar petróleo crudo y sus derivados, de modo de alinear los precios domésticos con los internacionales.

En tercer lugar, se cambió la política tributaria del sector: se redujeron las alícuotas de los impuestos a los combustibles y se procuró capturar la renta hidrocarburífera ex-ante, a través del pago en efectivo en las licitaciones de áreas.

En cuarto lugar, se procura una transformación empresaria de YPF para aumentar su eficiencia productiva y luego privatizarla en un porcentaje no menor al 50%. Por medio de decretos se decidió la conveniencia que YPF desarrolle su actividad dentro del mercado de hidrocarburos, no en la forma en que lo hacía como sociedad del Estado y en consecuencia se encaró a través del Decreto N° 2778 del 31 de diciembre de 1990, un Plan Global de Transformación de la empresa con miras a convertirla a YPF Sociedad Anónima. Esta transformación jurídica lleva a la empresa a someterse exclusivamente al derecho privado.

La reacción en conjunto del mercado petrolero en el período es la siguiente:

Comparación de Producción, Reservas y Exploración de petróleo durante el período 1989-1992

Año	Producción nacional Millones de m3	Reservas nacionales Millones de m3/Años		Pozos de Exploración
1989	26,7	344,6	12,9	98
1990	28	249,6	8,9	98
1991	28,6	267,6	9,4	100
1992	31,9	320,7	10	52

Elaboración CREEPaCe según datos de YPF, IDEE e IAPG

Este Proyecto de Ley prevé, la participación accionaria que responde a la equitativa solución de diversas pretensiones planteadas, en materia de regalías, por los Estados Provinciales en cuyos territorios se hallan los yacimientos de hidrocarburos. En tal sentido, se dispone que el Capital Social de YPF S.A. estará representado por acciones, cuyas clases serán atribuidas del modo que a continuación se detallan:

a) Clase "A": Las acciones pertenecientes al Estado Nacional, equivalentes al 51 % del Capital Social, con el derecho de acrecer. Las acciones de esta clase a vender al Capital privado se convertirán en clase "D".

b) Clase "B": Las acciones que adquieran las provincias en cuyo territorio se hallen ubicados yacimientos de hidrocarburos, o en su caso, para las Provincias no productoras de hidrocarburos, hasta un 39 % del Capital Social, distribuidas entre ellas. Las acciones de esta clase a vender al Capital privado se convertirán en clase "D".

c) Clase "C": Las acciones que adquiera el personal de la empresa, hasta el 10 % del Capital Social, bajo el régimen de Propiedad Participada de la Ley N° 23696.

d) Clase "D": Las acciones que el Estado Nacional y las provincias vendan al Capital privado. La oferta de las acciones al mercado se realizaría con una oferta inicial de como mínimo el 25% del total del paquete accionario al finalizar 1993, a través de las Bolsas Locales e internacionales. El método utilizado para la venta de acciones de YPF es el de "Book Building", por el que se construye una curva de demanda en la que desestiman los valores irregulares (atribuibles a pedidos de los demandantes especulativos o poco informados), y se explícita el rango de precios que los consultores especializados aconsejan. Este método es más atractivo para empresas que quieren que sus acciones estén ampliamente repartidas entre accionistas estables y de largo plazo. Esta es una práctica común en el mercado de Estados Unidos. Se siguió este método por la experiencia que se tuvo en la aplicación del método holandés en el caso de Telecom y Telefónica, que produjo pérdidas a los compradores, hecho que comprometía el proceso de privatizaciones.

Uno de los aspectos más importantes de la operación fue el hecho que los ingresos de la venta no fueron destinados a cubrir gastos ni déficit fiscales (no existían), sino a sanear la deuda pública. Mediante la cancelación de deudas previsionales y la operación de compra de deudas, se rescataron títulos denominados Bocones y otras deudas en efectivo por un valor nominal cercano a los 3.000 millones de pesos.

El mercado al que concurrieron las acciones de YPF es uno de los más concurridos del mercado financiero. La venta internacional de acciones atravesó por un verdadero "boom" (1993), al compás de las privatizaciones que encararon numerosos países. En marzo de 1993 se vendieron acciones de Repsol, petrolera española, con un valor nominal de 1.000 millones de dólares, una porción similar de Argentaria, grupo bancario español, a mediados de julio se hizo una tercera emisión de la británica British Telecom, por valor de 8.500 millones de dólares, otras grandes ventas incluyen las de Singapur Telecom, las de East Japan Railways, y una serie de privatizaciones en Francia y en Italia.

d) PRIVATIZACION DE RESERVAS:

En el segmento de producción de petróleo crudo el gobierno modificó el régimen de explotación a partir de un esquema por el cual la empresa estatal se iría desprendiendo progresivamente de reservas bajo sus dominios.

Para conseguir en el corto plazo un segmento de petróleo privado el gobierno optó por modificar el régimen jurídico de áreas en explotación a) concesionando yacimientos explotados por YPF, b) transformando en concesiones a los contratos y, c) dando a los privados la libre disponibilidad del petróleo en las asociaciones con YPF, en las áreas centrales.

En primer lugar, se licitaría bajo condiciones competitivas, las áreas marginales de bajo interés. El método consistió en la venta al mejor postor de reservas comprobadas más una concesión por 25 años o método de cash bonus, que permitió la apropiación pública de la renta petrolera del área concesionada. Se entiende como renta petrolera, aquella ganancia que excede el beneficio normal que

se pueda obtener a cualquier otro sector de la industria. La licitación por cash bonus también maximiza la producción dado que impone de movida un costo hundido que el operador privado debe recuperar elevando al máximo su producción.

Aquí el riesgo es asumido totalmente por el privado y el gobierno se aseguró ingresos fiscales mediante la captura de la renta petrolera.

La crítica a este sistema (en apariencia el mejor de todos los que se adoptaron para la privatización de la inversión petrolera) es que se haya implementado en condiciones de incertidumbre que atentó contra la maximización de la captura fiscal, principalmente por una serie de factores que se enumeran a continuación:

- hubo indefinición y contradicción del porcentaje de las regalías hidrocarburíferas en las áreas secundarias lo que creó un mal precedente para las licitaciones futuras.
- la estructura oligopólica del mercado refinador y la falta de competencia y apertura del segmento comercializador, son factores de incertidumbre ya que el precio en el mercado interno depender de éstos; en el mismo sentido obró la indefinición respecto a la infraestructura del transporte.
- no hay un calendario público y predeterminado, con intervalos periódicos, que facilite las decisiones de inversión de los productores y que permita a los privados una adecuada planificación.

En segundo lugar se procedió a licitar asociaciones de YPF con empresas privadas en áreas de mayor productividad y alta rentabilidad. En este caso el mecanismo fue menos transparente que el anterior. Hubo complejas negociaciones sobre los planes de trabajo y mejoras de ofertas en las distintas áreas que precedieron a la oferta económica del tipo cash bonus.

En tercer lugar se negoció con los antiguos contratistas de YPF la reconversión de sus contratos. Los contratos se convirtieron en concesiones y el petróleo sería propiedad de quien lo extraiga. De esta forma se tuvo que negociar con cada uno de los titulares de los contratos prorrogando los mismos (esta vez en forma de concesión) por un lapso de 25 años con opción a 10 más. La diferencia con los métodos anteriores radica en que dicha renegociación no se hizo por licitación competitiva con lo que se prescindió de la captura fiscal de la renta petrolera. Los antiguos contratistas recibieron las prorrogas sin ningún pago a cambio y algunos hasta fueron favorecidos con la ampliación de las concesiones (transporte por oleoductos, plantas de tratamiento y almacenaje).

Al inicio de la administración menemista las reservas nacionales de petróleo se habían reducido a 345 millones de metros cúbicos lo que significaba un horizonte de 13 años; sosteniendo YPF la actividad exploratoria. Asimismo podemos observar ya en el año 1992 el éxito inicial de la política de desnacionalización basada a nuestro juicio en el ocultamiento de reservas. El análisis de Gaffney, Cline y Asociados mostró resultados muy llamativos en las cuencas del Golfo San Jorge, Neuquina y Austral, con una disminución del 28% en las reservas comprobadas del país.

Comparación de reservas comprobadas medidas por YPF y Gaffney, Cline y Asociados en 1989

	Reservas de Petróleo YPF	Reservas de Petróleo Consultora	Reservas Gas YPF	Reservas Gas Consultora
Total Nacional	344.209.000	245.621.000 (-28,64%)	744.532.000	536.929.000 (-27,88%)
CGSJ	87.938	71.765 (-18,39%)	21.062	14.704 (-30,18%)
C. Neuquina	138.004	80.583 (-41,60%)	407.181	274.623 (-32,55%)
C. Austral	48.863	35.758 (-26,81%)	168.679	100.476 (-40,43%)
C. Cuyana	33.543	31.713 (-5,45%)	1.067	913 (-14,43%)
C. Noroeste	35.861	25.802 (-28,04%)	146.543	146.213 (-0,22%)

Respecto de las concesiones de exploración, se instrumentó un nuevo programa que pasó a sustituir al programa implementado en 1985 bajo la denominación de plan Houston. El plan Argentino (1991) implica la licitación de permisos de exploración, los que luego del período exploratorio pueden, eventualmente transformarse en concesiones de explotación. El criterio de adjudicación se determina en cada concurso según las características del área licitada, esto es:

- a) Se paga un derecho de explotación bajo la forma de cash bonus en el caso de que exista información técnica que permita suponer la existencia de petróleo. En este caso el Estado se apropia de la renta petrolera.
- b) En los casos en que no haya información suficiente el ganador será el que ofrezca el mayor número de unidades de trabajo (compromisos de inversión).

Cabe aquí hacer una distinción entre el plan Houston y el plan Argentina. Aún cuando el segundo presuponga una continuación del primero, hay en verdad un verdadero cambio de régimen. Bajo el plan Argentina el petróleo es privado en el sentido que el concesionario dispone del mismo. En cambio bajo el plan Houston todo el crudo era de YPF. El mismo era adquirido por la empresa estatal a precio internacional corriendo el contratista con todo el riesgo de la exploración. Es de destacar que en el Houston se descontaba del precio de referencia, el 12 % que era destinado a las provincias. En cambio en el plan Argentina las regalías son el 12 % del precio libre lo que supone un perjuicio financiero para las provincias.

La privatización de la producción de petróleo, ha significado pasar de un monopolio público que comercializaba el 100% de la producción de petróleo a un mercado en el que produce YPF S.A. aproximadamente el 48% y las demás empresas el 52 % restante.

CAPITULO IV.
TRANSFORMACIONES EN EL DOWNSTREAM

a) AREAS DE TRANSPORTE:

En el área de transporte no existen suficientes facilidades portuarias (boyas, tanques de almacenamiento) que permiten la importación exportación fluida de petróleo y productos derivados: no hay, por lo tanto, un mercado realmente abierto. El transporte por ducto desde los yacimientos mediterráneos hasta los puertos de embarque está totalmente en manos de YPF. El papel preponderante de YPF en el transporte la convierten en un marcador de precios. Este sector que comprende a una flota de buques tanqueros, boyas, puertos, tanques de almacenamiento, etc., es el último en enajenar. Hay que destacar que antes de la licitación se creó la empresa Transporte Marítimo Petrolero S.A., que consta de cuatro buques (José Fuchs, Pte Italia, Humberto Beghin y Capitán Constante), para luego proceder a vender el 70% del paquete accionario de dicha empresa, la participación Accionaria del Estado es del 51% del 30% restante (YPF).

También se procedió a la venta en los siguientes porcentajes de los sectores de YPF S.A con respecto al transporte:

- EBYTEM S.A. (comprende estación de bombeo y terminal marítima puerto Rosales). Se produjo la venta del 70 % de la empresa. Se adjudicó en Febrero del 92 al grupo Isaura S.A. El Estado posee el 51% del 30% restante.
- Oleoductos del Valle S.A. Se procedió a la venta del 70% del restante 30% el 51% corresponden a acciones del Estado.
- Terminales Marítimas Patogénicas S.A. (exploradora de terminales marítimas Caleta Córdoba y Caleta Olivia). Se procedió a la venta del 70% de las acciones.

b) REFINACION:

En el segmento refinador, durante el período anterior al proceso de desregulación, el rol de YPF era dominante. Esta, lo compartía con las filiales argentinas de Esso y Shell, que poseen refinерías en puntos estratégicos del mercado en las afueras de Buenos Aires. La refinерía de Isaura, en Bahía Blanca, Las de Sol y Dapsa principalmente orientadas a la producción de solventes y especializadas, completan la constelación de las refinadoras argentinas.

El 62% de la capacidad de refino se distribuía entre las 6 plantas de YPF mientras que la empresa privada Shell mantenía el 18 % de la capacidad, Esso el 16 % y otras refinерías menores el 4%.

Una característica estructural de la industria de refino en la Argentina ha sido que el procesamiento del petróleo crudo ha estado por debajo de la capacidad instalada.

La sobreinversión en refinерías, unida al hecho que el petróleo crudo pertenecía en su totalidad a YPF determinó que las autoridades políticas diseñaran mecanismos de distribución de petróleo crudo disponible (el petróleo era vendido a los refinadores privados a precios administrados y en cantidades fijadas por la Secretaría de Energía).

Al 31 de diciembre de 1991 YPF era propietaria de las siguientes refinерías:

- La Plata
- Luján de Cuyo
- San Lorenzo
- Campo Durán
- Dock Sud y
- Plaza Huincul.

Recordando que el principal objetivo del proceso de desregulación es crear mercados competitivos domésticos en la refinación del petróleo se tomaron las siguientes medidas;

Una de las principales medidas desregulatorias en esta etapa viene dada por la eliminación (mediante el decreto 1212/89) del sistema de distribución de cuotas entre refinерías. De acuerdo al decreto N° 2778/90 se establece la siguiente medida respecto a las refinерías:

- Campo Durán, asociación o venta
- San Lorenzo, asociación o venta
- Dock Sud, asociación o venta.

El resultado fue la transferencia a empresas privadas, de las tres refinerías anteriormente nombradas (se vendió el 100 % de las últimas dos). Sin embargo, la empresa mantiene en sus manos el 52 % de la capacidad instalada. En consecuencia no se ha visto alterada la estructura oligopólica del mercado refinador.

El ejercicio del poder oligopólico por parte de los refinadores se facilita por varias razones. La primera de ellas es estructural: si como ocurre en la actualidad, hay oferta excedente de petróleo crudo, el precio de dicho petróleo tiende a alinearse con la paridad exportadora, pero como en la economía argentina hay altos costos de transporte respecto a los centros internacionales (barrera natural), los operadores pueden elevar sus precios sin que opere la amenaza de la competencia importada.

c) SEGMENTO COMERCIALIZADOR:

El segmento comercializador es una etapa más relevante de las tres que componen la industria petrolera. Como tal fue tomada por el gobierno al momento de la desregulación. Como veremos posteriormente dicha visión ha sido contradictoria con los objetivos de consolidar un mercado competitivo.

De hecho una desregulación exitosa requería de mercados competitivos en la producción de petróleo, en la refinación y en mercado minorista de distribución. Pasemos ahora a indagar la situación del segmento comercializador pos-privatización. Bajo el régimen regulado la instalación de estaciones de servicio requería la autorización del organismo competente, el que era otorgado a las compañías petroleras y no a los particulares. Con estas condiciones los particulares eran propietarios de las estaciones de servicio pero no lo eran (y esto es lo central) de las bocas de expendio por lo que quedaban sujetos a las regulaciones impuestas por las petroleras. En tal caso no podían cambiar libremente de proveedor de combustible a la vez que recibían una remuneración fijada por la autoridad administrativa.

Con el decreto 1.212/89 se imponen una serie de medidas desregulatorias, entre las que se destacan la libertad de precios al público en cada una de las etapas de comercialización, y se elimina el requisito de la autorización de nuevas bocas. Estas nuevas bocas pueden ser ejercidas con independencia de las compañías petroleras y/o refinadoras.

La idea que la desregulación no ha creado las condiciones de competencia esperadas esta basada en el hecho que se han mantenido las condiciones oligopólicas pre-desregulación:

- * Existe un stock importante de estaciones de servicio todavía vinculado a las refinadoras por contratos largos.
- * No existe plena libertad de importación/exportación debido a la falta de capacidad portuaria (boyas, tanque de almacenamiento, etc.). Si bien es notorio el aumento de las exportaciones de combustibles, quien regula el precio interno son las importaciones, pero estas no han aumentado significativamente por tanto no han ajustado con respecto a los precios internacionales. Se debe notar que la calidad de los combustibles importados es menor al de la producción nacional.
- * Se impide la entrada al mercado de nuevas marcas porque no se permite a las nuevas firmas comercializadoras actuar como agentes de retención de impuesto a los combustibles.

Lo anterior converge a una situación en donde las refinadoras siguen "sugiriendo precios" a los minoristas, precios que por otra parte son acordados entre los refinadores.

CAPITULO V.

ANALISIS DE LA EVOLUCION DE LAS PRINCIPALES VARIABLES DE LA ACTIVIDAD

Período 1993-2001

Esta etapa está signada por el desarrollo de YPF SA y por la venta de la petrolera a manos de Repsol. En ese marco resulta interesante develar si los tan mentado objetivos del "eficientismo" y la "productividad" alcanzaron los resultados deseados por quienes encabezaron el proceso privatista.

Tal como puede apreciarse en el cuadro subsiguiente, la producción nacional tuvo un incremento más que notorio -si se lo mide con los últimos años anteriores de la privatización, pero una de las variables que da por tierra con los principales argumentos privatistas se vincula al horizonte en años de las reservas obtenidas en el conjunto de las cuencas hidrocarburíferas del país. Mientras que en 1993 existían reservas para 10,2 años, en el lapso 1994-1998 esa perspectiva se redujo en más de un año durante dicho período. Recién en 1999, y seguramente que a partir de la incorporación por parte de Repsol y las demás operadoras de tecnología de punta en la etapa exploratoria, las reservas retornaron al nivel de 1993.

Comparación de Producción, Reservas y Exploración de petróleo durante el período 1993-2001

Año	Producción nacional Millones de m3	Reservas nacionales Millones de m3/Años		Pozos de Exploración
1993	34,4	352,4	10,2	31
1994	38,7	358,1	9,2	66
1995	41,7	378,2	9	60
1996	45,5	413,4	9	56
1997	48,4	416,7	8,6	38
1998	49,1	436,7	8,9	22
1999	46,5	488,2	10,5	20
2000	44,6	472,7	10,6	31
2001	45,1	457,6	10,1	7

Elaboración CREEPaCe según datos de YPF, IDEE e IAPG

En dicho período se observa un crecimiento en la producción (35,2%) como en las reservas (38,5%) sin extender el horizonte en años de las mismas, una mayor explotación y una tasa de sustitución cercana a uno.

Antes de explorar las características particulares que tuvo la fase de venta accionaria, es de vital importancia caracterizar el posicionamiento que poseía YPF SA en el contexto mundial.

Según la revista Fortune, en 1992 la petrolera argentina -con una facturación anual de 3.906 millones de dólares- ocupaba el puesto número 365 del ranking de las 500 corporaciones más importantes del mundo (en 1991 figuraba como número 291). Mientras que si se consideraban las ganancias, alcanzaba el puesto 139 -con 259 millones de dólares- luego de Canon (283 millones de dólares), Petroleum Auth of Thailand (280 millones de dólares) y Air Product & Chemicals (271 millones de dólares).

Si se contemplaban las ventas de las empresas petroleras, YPF aparecía en el puesto número 41, debajo de la española CEPSA y de la coreana Honam Oil, y mejor ubicada que Petro-Canadá y que la portuguesa Petrogal. La relación entre ganancias y ventas ubicaba a la compañía argentina en el tercer lugar, con un 7 por ciento, luego de Petronas de Malasia y Petroleum Auth of Thailand.

Al colocarla frente a las 500 corporaciones más importante de los Estados Unidos, YPF tenía el lugar número 126, dos puestos más que Avon, y era la empresa petrolera posicionada en el décimo sexto lugar [9].

[9] YPF: ¿Y Ahora qué?- Revista Negocios 27 - Agosto 1993. "Después de un fabuloso turn-around, la mayor empresa del país tiene nuevo desafío: los accionistas". Tristán Rodríguez Loredó y Sergio Manaut. Informes: Diego Muñiz, Gustavo Sencio, Teresa Cazenave y Alejandra Santorum.

En el marco de esta etapa de entrega [10], con formato legal de venta de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, la misma se cumplió en distintas fases, entre las que se destacan:

- La primera se dio en julio de 1993, cuando la composición accionaria contenía una fuerte presencia Estatal, tanto Nacional como Provincial, y la tenencia de la acción de oro que le otorga al Estado la potestad de dar acuerdo para la venta total de la empresa o su cambio de sede. El precio de la acción fue fijado en U\$S 19,00.
- Hasta 1998 fue creciendo el porcentaje de participación privada, fundamentalmente orientado hacia fondos comunes de inversión extranjeros (estadounidenses) y sector privado argentino, manteniéndose la participación del Estado Nacional. El precio de la acción alcanzó los U\$S 30,68.
- A inicios del año 1999 el Estado Nacional vendió el 14,99 % de sus acciones a Repsol. La participación privada estaba compuesta por fondos comunes de inversión extranjeros (ingleses, franceses, estadounidenses, bancos nacionales y AFJPs, bancos internacionales, empresas petroleras de capitales nacionales y particulares).
- Entre mediados y fines de 1999 se concretó la venta del resto del paquete accionario del Estado y Repsol adquirió el 83,24 % de las acciones, quedando el 0,4 % en litigio y en poder de los agentes de YPF SA.

[10] *Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto en las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles*, Roberto Kozulj, CEPAL - División recursos naturales e infraestructura, Julio 2002.

Evaluación del proceso de venta de acciones de YPF SA

Composición Accionaria	Julio de 1993	1998	Inicio 1999	Fines 1999
Estado Nacional	20% + Acción de oro	20% + Acción de oro	5% + Acción de oro	Acción de oro
Estados Provinciales	12%	4,70%	4,70%	0%
Personal de YPF S.A.	10%	0,40%	0,40%	0,40%
Sistema Provisional	12%	0%	0%	0%
Sector Privado	46%	74,90%	74,90%	1,37%
Repsol	-	-	14,99%	98,23%
Costo acción	U\$S 19,00	U\$S 30,68	U\$S 38,00	U\$S 44,78
Monto en Millones	U\$S 2.511	s/d	U\$S 2.011	U\$S 13.158

Una vez efectivizada la primera etapa de la venta accionaria se produjeron una serie de opiniones discrepantes entorno de lo sucedido, tal es el caso del ex presidente de YPF. Daniel Montamat sostuvo en 1993 que *"por la venta de 50 por ciento del paquete accionario esperaba recaudar 5.790 millones de dólares. En la colocación masiva de 58,5 por ciento obtuvo 4.310 millones de dólares (3.040 en efectivo y 1.276 en canje de BOCON a 67 por ciento del valor nominal). No fue incorrecto fijar el precio de corte en 19 dólares la acción. Lo incorrecto fue vender 206 millones de acciones a ese precio. La colocación gradual hubiera asegurado más ingresos y hubiera evitado la volatilidad"* [11].

[11] *YPF: ¿Y Ahora qué?* - Revista Negocios 27 - Agosto 1993.

Finalmente en 1999 se produjo el desprendimiento efectivo de las acciones de YPF las que fueron a parar a manos de la petrolera española Resol. La multinacional de la península ibérica logró posicionarse de esa manera como una de las compañías más importantes a nivel mundial y la más abarcativa en América Latina.

La incorporación de Repsol en el ámbito nacional produjo, según aduladores del sistema desregulado y privado, un "notorio" incremento de la producción y de las reservas, pero antes de llegar a tales conclusiones habría que analizar con detenimiento lo sucedido en 1989 con el ocultamiento de las reservas (ver capítulo posterior) y con el gran esfuerzo exploratorio efectuado por YPF SA antes de la colonización ibérica.

Período 2002 - 2010

La extracción fue decreciendo durante todo el período, con tendencia a poner en riesgo el autoabastecimiento energético que ha sido del orden de los 33,5 millones de m³. Desde el 2004 en adelante hemos entrado en un escenario de escasez de petróleo, con un bajo nivel exploratorio cuya tendencia cambió en el año 2007, producto de una mayor exploración en el Yacimiento Anticlinal Grande – Cerro Dragón.

Las reservas del año 2005 son de igual nivel que en año 2002, en un contexto de alto crecimiento económico alto de la economía nacional y de baja inversión por parte de compañías extractoras, fundamentalmente YPF S.A.

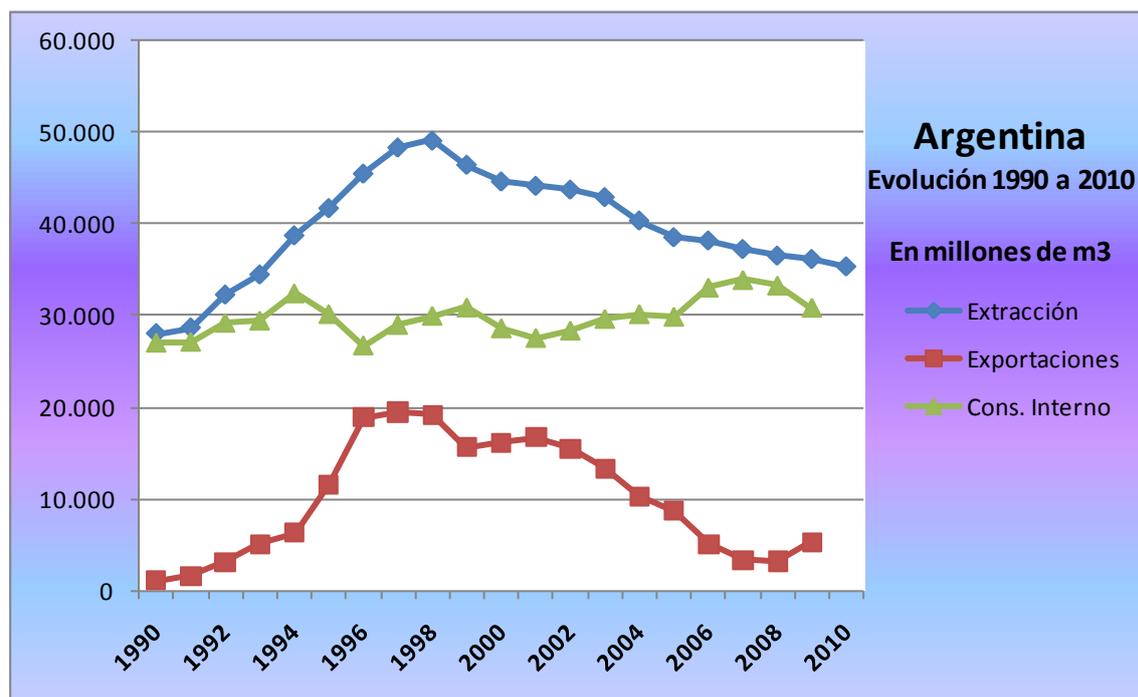
La variabilidad de las reservas en el trienio 2008 a 2010, se debe a la falta de publicación de datos

Comparación de Producción, Reservas y Exploración de petróleo durante el período 2002 a 2010

Año	Producción nacional Millones de m ³	Reservas nacionales Millones de m ³ /Años		Pozos de Exploración
2002	43,8	448,4	10,2	19
2003	42,9	425,2	9,9	17
2004	40,4	368,9	9,1	16
2005	38,5	313,3	8,1	45
2006	38,2	313,3	8,2	21
2007	37,2	336,5	9,9	58
2008	36,5	411,1	11,3	
2009	36,1	347,6	9,6	46
2010	35,3	379,4	10,7	32

Elaboración propia en base a datos del sistema Web SESCO – Secretaría de Energía

El cambio de concepción del recurso hidrocarburífero, fundamentalmente del petróleo, pasando de un recurso estratégico a un bien de intercambio común (Commodity) ha permitido que en este período 1990 a 2010, la extracción de 800 millones de metros cúbicos de petróleo y destinado 600 millones al mercado interno y 200 millones a la exportación, de un recurso escaso y necesario para sostener el crecimiento y desarrollo del país.

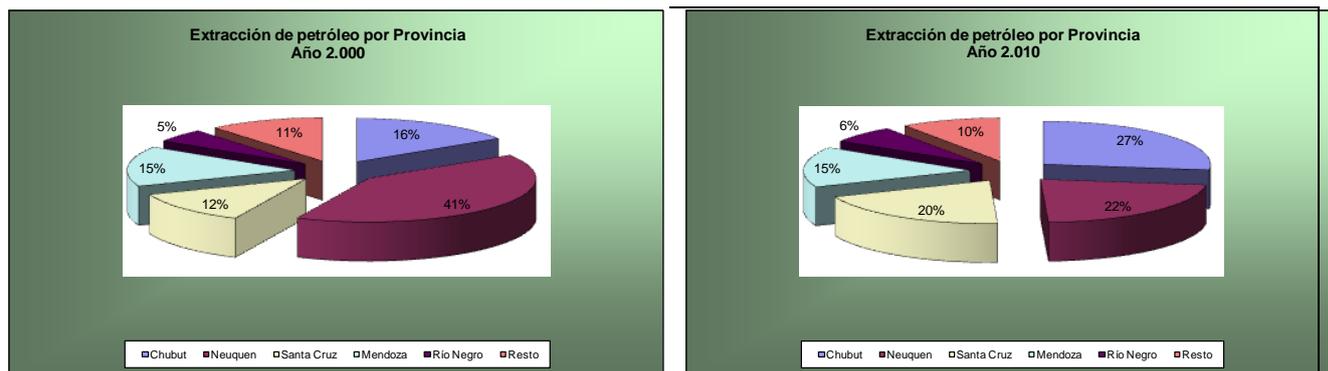


Elaboración propia en base a datos del sistema Web SESCO – Secretaría de Energía

CAPITULO VI.

LA SITUACION ACTUAL:

La producción de petróleo se encuentra fuertemente concentrada, tanto en las cuencas productoras como en las empresas que las explotan. Así, la Cuenca del Golfo San Jorge ha pasado a ser la de mayor importancia en el contexto nacional y ha decaído la extracción de la Cuenca Neuquina, sumando entre las 2 el 85% del petróleo nacional. Por provincias Chubut es la que mas extrae seguida por Neuquén.



Elaboración propia en base a datos del sistema Web SESCO – Secretaría de Energía

En cuanto a las empresas las fusiones y adquisiciones han dominado el escenario en los últimos 20 años, la presencia de empresas de origen Chino, Estadounidense, Francesas y fundamentalmente la española Repsol, sumado a empresas de origen nacional. Hay una, en el último decenio, disminución de YPF S.A. y un incremento sostenido de la participación del Pan American Energy.

Operadoras	1995	2000	2005	2010
Astra Capsa	5,6%	11,5%		
Cia, Nav. P. Companc	11,0%	6,6%		
Chevron San jorge S.A.		5,9%	9,0%	6,9%
Occidental Exp.				6,5%
Pan American	7,3%	6,9%	15,7%	18,7%
Petro Andina				4,8%
Petrobras Arg. S.A.			9,7%	6,5%
Plus petrol				
Tecpetrol S.A.	6,8%	4,4%	4,9%	4,2%
Total Austral S.A.			3,8%	3,3%
Vintage S.A.		3,8%	5,0%	
YPF S.A.	43,7%	35,9%	40,4%	34,4%
Resto	25,5%	25,1%	11,5%	14,7%
Total	100%	100%	100%	100%

Elaboración propia en base a datos del sistema Web SESCO – Secretaría de Energía

Como vemos el mercado en esta etapa sigue operando en las condiciones de antaño. Un mercado competitivo requeriría de mayor cantidad de marcas, cada una con una pequeña participación en el mercado y enfrentando redes minoristas con capacidad de almacenamiento de combustibles. En otras palabras se debería haber dotado al segmento comercializador de las condiciones necesarias que le permitan enfrentar al oligopolio refinador, garantizando por esta vía el interés de los consumidores.

Refinerías	1995	2000	2005	2010
ESSO	14%	6%	13%	14%
PETROBRAS	13%	10%	12%	12%
SHELL	18%	19%	15%	16%
YPF S.A.	51%	60%	56%	56%
Resto	4%	5%	4%	2%
Total	100%	100%	100%	100%

Elaboración propia en base a datos del sistema Web Sesco – Secretaría de Energía

Esta falta de competitividad ha permitido el aumento generalizado de precios, que ha situado el precio de la nafta argentina en la cúspide de los valores internacionales: U\$S 1,0 por litro, mientras que en los EE.UU ronda los 0,42 por litro. Conclusión: la desregulación no le ha dado competitividad al mercado, de hecho ha acentuado su configuración oligopólica, al no poder resolver el problema de la integración vertical de la industria.

Refinerías	1995	2000	2005	2010
ESSO	17%	16%	12%	13%
EG3	11%	10%	10%	0%
PETROBRAS	4%	5%	3%	11%
PVDSA	0%	0%	8%	5%
SHELL	18%	18%	13%	13%
YPF S.A.	44%	46%	47%	53%
Resto	7%	6%	6%	5%
Total	100%	100%	100%	100%

Elaboración propia en base a datos del sistema Web Sesco – Secretaría de Energía

Los objetivos generales de la desregulación no se han cumplido y es por ello que se abre una etapa de gran debate sobre la política petrolera, que representa una importante porción de la matriz energética de Argentina.

No se han cumplimentado:

1) Crear mercados competitivos domésticos en la producción de petróleo crudo, en la refinación y en la comercialización de derivados;

4) reestructurar YPF para reducir sus ineficiencias y adecuarla a un entorno competitivo;

5) pese a que el autoabastecimiento siguió figurando en el plano retórico como un objetivo, lo cierto es que en la reforma primó la meta de maximizar la eficiencia por sobre la de maximizar la producción interna.

6) incrementar las reservas.

Cumplimiento parcial:

2) abrir las transacciones a los flujos del comercio internacional;

3) capturar socialmente la renta de los hidrocarburos sin impuestos que afectaran el nivel de producción y las inversiones;

APITULO VIII.

CONCLUSIONES:

La empresa YPF era un monopolio público, único propietario del petróleo y quien llevaba a cabo la política nacional de hidrocarburos. Como tal fue utilizada para lograr objetivos de política de estabilización o de redistribución del ingreso; más que para su esencia. Todo esto en una economía cerrada donde se priorizaba el autoabastecimiento por sobre la eficiencia. Por ello los objetivos del Plan Global de Transformación de YPF fueron: lograr un mercado eficiente y competitivo en todas sus etapas de proceso en condiciones de desregulación; entrar en el comercio internacional para profundizar la competencia; incrementar las reservas y buscar el autoabastecimiento aunque este último objetivo se pone en un segundo plano. También se buscaba con la desregulación la cancelación de deudas previsionales; que ningún grupo del sector petrolero adquiriera la cantidad de acciones suficientes para controlar la empresa e igualmente que el Estado Nacional siguiera teniendo poder de decisión en la petrolera hasta que se culmine el proceso desregulatorio. Este se lleva a cabo, principalmente por tres decretos del Poder Ejecutivo Nacional (1055/89, 1212/89 y 1589/89) y la Ley 24145.

En este nuevo sistema el segmento de producción de petróleo es asumido totalmente por los privados. Pero este proceso se ha llevado a cabo en un contexto de incertidumbre: no estaba claramente definido el porcentaje de las regalías y principalmente no estaba definida la apertura y competencia en el segmento comercializador; esto produce un cuello de botella para la salida del segmento productor. Este sector había tenido dos planes anteriores inmediatos: HOUSTON y ARGENTINA, que aunque el segundo presuponga una continuación del primero hay un verdadero cambio de régimen. Bajo el plan Argentina el petróleo es privado, ya que el concesionario dispone del mismo; mientras que en el primer plan el crudo pertenece a YPF.

En la primera década la producción de petróleo creció a un ritmo del 8,5 % anual, en contraste con los dos decenios anteriores, pero hemos visto que surge del análisis realizado que el 60 % del crecimiento se debe a las áreas de YPF antes de ser privatizadas, y luego prosiguen las áreas centrales con un orden decreciente respecto de la tasa de retorno de cada área. También, en este sector se ha conformado un mercado altamente concentrado, por tanto la privatización no ha resultado en mercados con el grado de competencia que se perseguía, aunque se debe destacar que a aumentado el grado competitivo con respecto al inicio del proceso.

En este segmento el destino de las exportaciones se concentra principalmente en los países limítrofes, en especial Brasil y Chile, aunque también tiene importancia el mercado estadounidense. En cuanto al precio interno del petróleo, en un mercado con libertad para comercializarlo internacionalmente, el mismo tendería a ubicarse en algún punto entre la banda superior dado por el precio CIF y una banda inferior dado por el costo de oportunidad del valor FOB de exportación. Las destilerías no deberían pagar por el crudo por encima del costo de importación, y los productores no deberían venderlo en el mercado doméstico a un precio menor que el obtenido por su comercialización externa.

En cuanto al área de transporte, fundamental en un país con las características territoriales de Argentina, no han existido suficientes facilidades portuarias que permitan la importación-exportación de petróleo, llevando a que no exista un mercado abierto. Y el papel de peso que guarda YPF en el transporte la convierte en un marcador de precios.

En el área de refinación la sobreinversión en refinerías provocaba una pérdida de eficiencia muy marcada agravado con el hecho que el petróleo crudo era totalmente de YPF, obligando a los hacedores de política petrolera a diseñar mecanismos de distribución de petróleo crudo. En este segmento luego de la desregulación no se ha visto una disminución marcada del poder oligopólico de los refinadores, pero se debe destacar que esto se debe en gran parte a barreras naturales del mercado y a razones estructurales.

En el segmento comercializador, cuando el régimen estaba regulado la instalación de estaciones de servicio requería la autorización del organismo competente; los particulares eran propietarios de las estaciones de servicio pero no eran propietarios de las bocas de expendio, no podían cambiar libremente de proveedor de combustible. La desregulación lleva a una liberalización del precio al público y elimina el requisito de autorización para la instalación de nuevas bocas, con independencia de los refinadores.

Igualmente, en este segmento, la desregulación no ha creado las condiciones de competencia esperadas, en muy gran medida debido a que no existe plena libertad de importación-exportación debido a la falta de capacidad portuaria (léase boyas, tanques de almacenamientos cercanos a los puertos, etc.) y al no poder resolver el problema de la integración vertical de la industria. La empresa comercializadora minorista fija también libremente su precio de venta, aunque a diferencia del segmento anterior, aquí existen múltiples oferentes, por lo que el margen del operador de la estación de servicio dependerá indudablemente del nivel de venta y grado de integración con otras actividades comerciales que desarrollo en su punto de venta.

En cuanto al efecto fiscal de la desregulación del sector petrolero debemos quizás, entenderlo como negativo en razón de la eliminación de algunos impuestos (al procesamiento, aduanero e internos), de la menor participación del impuesto a la transferencia en el precio de los combustibles y de las extensiones otorgadas a los concesionarios) activos, sellos, impuestos especiales de la Ley 17319). La incertidumbre antes mencionada provocó una menor recaudación en las licitaciones, que implicó una pérdida fiscal. Como contrapartida están los pagos que empieza a realizar YPF SA de impuestos; como vimos estos crearon un fuerte impacto en la recaudación tributaria de 1996.

Por otro lado, la reciente desregulación de la producción petrolera en Brasil abre las puertas para la construcción en el MERCOSUR de un mercado único de crudo y productos, con el consiguiente aliciente para nuevas inversiones.

Finalmente, podemos culminar diciendo que la desregulación ha sido en el primer decenio, una mejora en la eficiencia, posibilitó el comercio internacional en el sector que antes no existía, logró el autoabastecimiento promoviendo un ritmo de extracción mayor, incrementó las reservas y permitió la cancelación de deudas previsionales;

En el segundo decenio se ha producido una notable disminución de la inversión en el sector, una disminución en la extracción, menor exploración y por ende, un menor horizonte de extracción, asimismo la actividad ha permitido vía retenciones a las exportaciones, mejorar el financiamiento del sector público nacional y de recaudación de regalías de los Estados Provinciales que exportan.

Asimismo ha fracasado rotundamente en lograr mercados competitivos, llevando esto a una asignación no eficiente de recursos.

BIBLIOGRAFIA:

- * Azpiazu, D. 1996: "Elite empresaria en la Argentina. Terciarización, centralización del capital, privatización y beneficios extraordinarios". Documentos e Informes de Investigación de FLACSO N° 209, Noviembre Buenos Aires.
- * Bisang, R. y Kosacoff, B. (1993): Las exportaciones industriales en una economía en transformación: las sorpresas del caso argentino. 1974-1990. CEPAL.
- * Bravo V. Porque privatizar YPF? Realidad Económica N° 110. 1992.
- * Calleja G. Revista Realidad Económica N° 110. Agosto 1992.
- * Chudnovsky, D., López A. Y Porta, F. (1995). "Más allá del flujo de caja. El boom de la inversión extranjera directa en la Argentina". En Desarrollo Económico N° 137, Abril- Junio,
- * Decretos 1.055/89; 1.212/89 y 1.589/89. Presidencia de la Nación.
- * Diario Clarín Viernes 2 de Julio 1993 " Privatización de YPF".
- * Diario Prensa Económica, Año XIX N° 199. Agosto 1993.
- * Financial Times y El Cronista " Petróleo y Gas" Marzo 1993.
- * Fundación Invertir (1996): Proyectos de inversión Extranjera en la Argentina, Buenos Aires.
- * Garcia, Marcelo & Herrera, César – A 10 años de la privatización de Y.P.F. S.E. – CREEPaCe – Año 2004
- "Garcia, Marcelo & Herrera, César – Negociación anticipada de Concesiones Petroleras en Chubut. – CREEPaCe – Año 2005
- "Gerchunff P." Las privatizaciones en Argentina" Instituto Torcuato di Tella 1992.
- * Informe sobre Privatizaciones Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- * Informe sobre Privatizaciones Año 1993.
- * Karakachoff D. & Gallego Roca " La desregulación petrolera: Un cambio de política? " CECE Bs.As. 1993.
- * Karakachoff D. & Gallego Roca " La desregulación petrolera: Un cambio de política? " Mimeo 1989.
- * Karakachoff D. & Gallego Roca "El sector combustibles en Argentina." 1987.
- * Kosacoff, B. Editor (1994): El desafío de la competitividad. La industria Argentina en transformación, Alianza Editorial. CEPAL. Bs. As.
- * La recaudación tributaria. Años 1994, 1995, 1996 y 1997. Ministerio de Economía.
- * Ley 24.145. Congreso de la Nación.
- * Quiroga Lavié, H. "Constitución De La Nación Argentina Comentada". Segunda edición actualizada. ZAVALIA.
- * Revista Actualidad Energética Edición Latinoamericana, N° 34 1991.
- * Revista Petrotecnia. Año XXX N° 1. Febrero 1991.

* Revista Petrotecnia. Año XXXV N° 1 Abril 1994.

* Revista Realidad Económica N° 118 Agosto 1993.

* Revista Tecnoil. Diciembre 1991.

* Roiter Daniel "La privatización de YPF". Boletín Informativo Techint. Enero - Marzo 1994.

* Secretaría de Industria y Minería (1996): Relevamiento de inversiones directas en la economía argentina entre 1992 y 1996. Bs. As.

* Silenzi de Stagni A. Revista Realidad Económica N° 118.