

Una Política de Hidrocarburos

Carlos Bastos. Conferencia pronunciada en el CARI el 23 de setiembre de 2014

Me preocupa ver que gran parte de la discusión sobre qué hacer en los próximos años en relación a los hidrocarburos esté enfocada en la explotación de los recursos no convencionales, conocidos como shale o thight oil o gas, principalmente en los recursos existentes en Vaca Muerta. Esa discusión trata sobre cuáles serían las condiciones que atraerían inversiones para el desarrollo de esas reservas y como podría lograrse que el país nuevamente fuese un exportador de hidrocarburos o al menos que alcanzase el autoabastecimiento en un mediano plazo.

Por cierto que esos temas no son menores y el peso que las importaciones energéticas tienen sobre la balanza comercial es más que preocupante; no obstante en esta exposición quiero llamar la atención sobre algunas otras cuestiones que están relacionadas con la explotación de hidrocarburos y que, a mi juicio, no deben perderse de vista en ningún momento.

En primer lugar en la explotación de los recursos naturales, y en los hidrocarburos como parte de esos recursos, sean convencionales o no, hay un aspecto central que debe ser tenido en cuenta: **La renta que la explotación del recurso produce.**

Esa renta surge de la diferencia entre el precio al que el recurso se comercializa en los mercados y los costos de poner el mismo en condiciones de ser comercializado en esos mercados.

Esa renta se distribuye, normalmente, entre diferentes “actores”: i) el “propietario” del recurso natural, habitualmente la sociedad (Estados, nacional o provinciales, que representan a la sociedad donde el recurso se encuentra), ii) la/s empresa/s que lo ponen en condiciones comerciales en los mercados y iii) los consumidores del recurso en esos mercados¹.

Los Estados se apropian de parte de esa renta mediante la explotación directa o la imposición de impuestos específicos (normalmente llamados “royalties” o regalías) y por derechos de exportación cuando el recurso se vende en el exterior. Las empresas productoras, a su vez, tratan de: a) alcanzar los mercados de mejor precio y b) que se les aplique las tasas impositivas (incluidas las regalías) más bajas posibles. Los consumidores tratan de que esos recursos se les vendan al precio más bajo posible para lo cual propugnan: a) que se destinen sólo al mercado interno y/o b) que el Gobierno subsidie su consumo, es decir que se vendan por debajo de su costo de oportunidad.

Teniendo este enfoque general en mente se puede empezar una discusión sobre los aspectos que están relacionados con el tema.

¹ La puja por la distribución de esa renta y la mayor o menor fortuna de cada grupo interesado ha variado a lo largo del tiempo y de las diferentes regiones o países, también ha dependido de qué clase de recurso natural se esté considerando. En general se deben hacer distinciones de si los mismos son o no renovables, por ejemplo los recursos hídricos frente a los hidrocarbúricos, y si los recursos son o no “comodities”, no obstante y con independencia de esas diferencias es la adecuada resolución de los intereses el aspecto central a analizar.

Aspectos Conceptuales

Se debe tener en cuenta que la definición de renta, (precio en el mercado menos costos para que el hidrocarburo, gas o petróleo, sea comercializable) parece simple pero esconde un aspecto importante a considerar: la temporalidad del proceso de explotación del recurso.

Es normal que un yacimiento se explote por periodos que se miden en decenas de años durante el cual las condiciones en los mercados variarán, tanto del lado de la demanda como el de la oferta y por ende el precio será volátil. Las condiciones de producción del yacimiento también sufrirán alteraciones lo que implica que el costo y la producción no serán constantes a lo largo de todos esos años y por ende la renta cambiara, posiblemente año a año.

Esa condición implica que la definición de una política para los hidrocarburos y en especial para el gas debería apuntar a maximizar no solo los beneficios (renta) de corto plazo sino los que puedan obtenerse de lograr la mejor explotación en el largo plazo y que la distribución de esa renta sea equitativa. Los aspectos centrales que deben contemplarse al fijar una política de hidrocarburos son, a mi juicio:

- Régimen de concesiones de exploración y explotación.
- Transporte
- Precios y Tarifas
- Mercados de destino

Todos estos temas están fuertemente vinculados y por lo tanto el orden de presentación no implica que considere uno más importante que otro.

Régimen de concesiones de exploración y explotación

Al referirme a un régimen de concesiones, tengo en mente el marco legal que encuadra la actividad. El mismo debe reunir varias condiciones: debe ser estable, otorgar garantías y establecer obligaciones precisas, incentivar las actividades de exploración y explotación y **distribuir la renta entre las empresas productoras y el Estado.**

En relación a este último aspecto debe recordarse que la actividad (exploración y explotación de gas) es esencialmente una actividad de riesgo, quienes realizan las inversiones no tienen asegurado el éxito. La discusión de la distribución de la renta debe ser previa a la inversión.

La mejor manera que tiene el Estado para obtener una mayor participación en la renta es crear ambientes muy competitivos utilizando como variable de adjudicación de las concesiones el porcentaje de participación en los beneficios que el oferente ceda al Estado.

Asimismo, no puedo dejar de mencionarse que esa participación no debería basarse en un porcentaje constante. Debería contemplar la variación en los costos que se produce cuando los yacimientos empiezan a declinar y por lo tanto prever mecanismos de ajuste frente a esas circunstancias o aumentos de precios imprevistos en los mercados, por caso el del petróleo.

Pero debo recalcar: **siempre el mecanismo que fije regalías debe ser previo a la inversión.**

Transporte

Este punto está enfocado principalmente al gas, ya que las redes de gasoductos forma un mercado virtual o “pool” donde el producto se mezcla haciendo imposible determinar a quién pertenece el gas una vez inyectado ni es posible dirigir una cantidad de gas en particular de un dado productor a un demandante específico.

Además, esa red de gasoductos es una llave del negocio ya que no existen medios alternativos de concretar las operaciones de compraventa.

Si ese segmento no es controlado atrapa toda la renta del sector; las reglas básicas del transporte deben ser:

- El transportista no interviene en las operaciones comerciales de compra-venta, solo presta servicio de peaje.
- El acceso al sistema es abierto a todos los actores, principio conocido como “open access”

Precios y tarifas

Uno de los puntos centrales es permitir que los precios surjan del libre juego de la oferta y la demanda; cualquier intervención en la fijación de precios significará alteraciones en la distribución de la renta.

Siguiendo este principio general es imprescindible el paso a tarifas de usuarios finales de los precios de compra de las distribuidoras, en el caso del gas y también que en el sistema eléctrico se reconozcan los precios de compra de los generadores eléctricos en el sistema de formación de precios en el MEM.

Mercados de destino

El análisis de los mercados es imprescindible. El gas en Argentina tiene potencialmente tres destinos; el mercado doméstico, el mercado regional, el mercado internacional. Este último el mercado internacional, es en realidad el mercado del Gas Natural Licuado (GNL).

Una observación sobre este mercado. El mismo ha venido desarrollándose en los últimos años impulsado por los altos precios del petróleo, la creciente importación de USA y Japón, y el desarrollo de grandes trenes de licuefacción en reservas cuantiosas de gas, por caso Qatar, por lo que hasta hace unos años se lo consideraba una muy buena alternativa; sin embargo el desarrollo tecnológico ha permitido incorporar a la oferta grandes reservas de gas conocidas como “tight gas” y “shale gas” que han impactado en los precios con bajas considerables, por caso en EEUU.

La evolución futura de este mercado es, para mí y hoy en día, incierta. En los slides siguiente se puede apreciar que los recursos no convencionales, si bien son importantes en Argentina, también se encuentran distribuidos alrededor de todo el mundo y que el mercado de LNG no es fluido. Es de esperar que el desarrollo de estos recursos se vaya produciendo en forma más o menos uniformes en todos lados donde se encuentran. Además, no debe perderse de vista que para exportar hay que construir plantas de licuefacción. Respecto a esta última cuestión debo mencionar que tanto las plantas de regasificación como de licuefacción deberían considerarse parte de la red de transporte y aplicarse a ellas el principio de “open access” ya que si no su dominio puede transformarse en “llave del negocio”

El mercado regional. Perú, Bolivia, Chile, Argentina, Brasil y Uruguay podrían integrarse en un único mercado regional interconectado por una red de gasoductos, en gran medida ya existentes, que a su vez contase plantas de regasificación y licuefacción². La ventaja para la región serían las inherentes a las de contar con un mercado que la independizara de variaciones en el mercado internacional del petróleo sujeto altibajos originados en cuestiones geopolíticas.

Por cierto que este mercado regional requiere superar antagónicas cuestiones entre Bolivia, Perú y Chile y la voluntad de integración de los otros países a más de lograr, tarea no menor, un marco normativo común para regular los aspectos comerciales y operacionales; en ese sentido la historia reciente con Chile nos juega en contra.

Breve Historia del sector

Antes de seguir la discusión de los aspectos señalados me ha parecido útil un breve repaso de la historia del sector.

El mismo ha sido organizado, a lo largo de su historia, en base a concepciones diametralmente opuestas; desde sus orígenes y hasta el año 1989 se siguió un esquema de economía centralizada entendiendo por tal aquella donde los factores de producción están en manos del Estado siendo éste el único agente económico relevante³.

² Bajo el principio de “open access” antes mencionado.

³ En este sistema la asignación de los recursos es llevada a cabo mediante planes económicos plurianuales, los cuales especifican detalladamente el suministro, los métodos de producción, las inversiones en infraestructuras, etc. que son necesarios para atender la demanda.

La decisión de adoptar esa organización en Argentina respondió, a mi juicio, a conceptos en boga acerca de la energía por aquellas épocas. La misma era considerada un bien estratégico, sobre todo el petróleo, cuyo control era considerado clave para sostener la soberanía de un país.

Descubrimiento hasta Ley 17319

Los primeros descubrimientos de hidrocarburos en Argentina tuvieron lugar a comienzos del siglo. Desde ese momento hasta la sanción de la Ley N° 17.319 (la “Ley de Hidrocarburos”), el sector energético estuvo caracterizado por: (i) la puja entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Provinciales por el dominio de los hidrocarburos; (ii) el monopolio estatal de las actividades en el sector; (iii) la participación acotada o exclusión de las empresas privadas en la explotación de hidrocarburos; y (iv) una regulación económica y legal errática.

YPF y el Estado Nacional

La mencionada Ley de Hidrocarburos⁴ puso fin a ese estado de cosas otorgando el dominio de los hidrocarburos al Gobierno Nacional. Sin perjuicio de ello puede decirse que desde 1920 a 1990, el Estado Argentino monopolizó la industria del petróleo y gas. No se otorgaban concesiones a particulares, la exploración y producción de hidrocarburos estuvo casi exclusivamente a cargo del Estado primero bajo la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, creada en 1922 y posteriormente a 1949 por YPF Empresa del Estado.

⁴ Sancionada en 1967

Ya sabemos que en la década de 1950, la economía argentina estaba intensamente regulada y se caracterizaba por una fuerte intervención del Estado en todas las áreas importantes de la economía del país, especialmente el sector energético. El Gobierno asumía directamente las mismas actividades comerciales y empresarias que en los países desarrollados realizaban las empresas privadas. Tal era el caso de la exploración, explotación, transporte y comercialización de los hidrocarburos líquidos y gaseosos, y de electricidad entre otros⁵.

En este estado de cosas y tras cuarenta años de gestión estatal directa, al concluir la década de 1980, la situación del sector energético en sus distintos segmentos estaba signada por tres elementos comunes: (i) inversión insuficiente e ineficaz en infraestructura; (ii) sistemas de precios distorsivos y regulados que no reflejaban la realidad de los costos económicos; y (iii) empresas estatales altamente deficitarias que ya no tenían posibilidades de acceder al crédito para realizar las inversiones necesarias.

Decretos de Desregulación 1989

En julio de 1989, como Uds. saben, el Dr. Carlos Saúl Menem, presentó un nuevo plan de reforma económica-institucional, conocido como la política de reforma del Estado, y un programa de privatizaciones que introdujo un nuevo paradigma político-económico basado en la estabilización de la economía

⁵ **Empresa del Estado** es un tipo jurídico existente en la Argentina para el funcionamiento de empresas públicas, el primero en crear una estructura diferenciada tanto de la administración pública como de las sociedades comerciales de derecho privado. Fue instrumentado durante el primer mandato de Juan Domingo Perón por la ley 13653 *del Régimen de Empresas del Estado* de 1949, modificada posteriormente por otras disposiciones. Previamente a la creación del tipo Empresa del Estado, las empresas públicas funcionaban como direcciones o administraciones integradas en la estructura ministerial.

mediante la desregulación y la introducción de mecanismos de mercado⁶ en todas las áreas donde esto fuese posible respetando la libre competencia, igualdad, transparencia y no discriminación.

Estas reformas alcanzaron también a la organización del sector energético y significaron, en el sector de hidrocarburos, la clara separación entre el concedente (Estado) y el concesionario (Empresas), estableciendo claramente, para estos últimos, los derechos de explotación de los recursos.

En pocas palabras, se pasó de un sistema organizado por las cantidades (tanto de demanda como de producción) típico de las economías planificadas centralmente a un sistema organizado por el mercado donde el equilibrio de los precios de oferta y demanda determina las cantidades a producir

Los derechos otorgados a los concesionarios de explotación de hidrocarburos pueden sintetizarse en:

- A acordar libremente precios desregulados del petróleo crudo y el gas natural y los demás términos de los contratos, incluyendo la moneda de pago
- A disponer libremente de hasta el 70% de las divisas producto de las ventas de hidrocarburos
- A que las exportaciones de hidrocarburos estén exentas de la imposición presente y futura de derechos de exportación o retenciones

⁶Por **economía de mercado** se entiende la organización y asignación de la producción y el consumo de bienes y servicios que surge del juego entre la oferta y la demanda. El término es equivalente al de mercado libre. Es necesario notar, sin embargo, que no hay un consenso, especialmente a nivel teórico o general, acerca de cuál sería el balance de intervención estatal permisible sin que una economía de mercado se transforme en economía dirigida. Consecuentemente la economía de mercado se entiende generalmente como la versión de la economía mixta, más cercana al modelo económico de economía de "mercado libre", lo que ha llevado a algunos economistas a hablar de *economía mixta de mercado*

- A exportar libremente petróleo crudo y productos derivados, junto al derecho a recibir una compensación equivalente al valor del petróleo crudo si en el futuro el gobierno decidía imponer restricciones a la exportación de hidrocarburos,
- A una regalía estable y máxima del 12% calculada sobre la producción valorizada en “boca de pozo”
- A obtener permisos de exportación de gas natural firmes y estables
- A trasladar a las tarifas de distribución de gas el precio del gas pagado a los productores (pass through) y a ajustar dichas tarifas de modo que reflejen el costo de las compras y transporte de gas

Además se organizó el transporte de gas y electricidad bajo los principios ya mencionados y se fijaron los principios tarifarios, entre los que se incluyó el “Pass Through” de los precios de los mercados mayoristas a las tarifas finales. Asimismo se propugnó un mercado regional para el gas y la electricidad; acuerdos energéticos con Chile, Uruguay, Brasil, Bolivia.⁷

He traído a colación lo anterior, no porque lo hayamos instrumentado nosotros, sino para mostrar cómo en esa organización se había incluido todos los aspectos antes señalados que hacen a las cuestiones fundamentales.

Ley 25561

Ese período terminó con la sanción de la Ley 25561 que fue dictada como medio de superar la crisis de finales de 2001, principios de 2002, no voy a entrar a un análisis en detalle de la Ley porque la instrumentación de la

⁷ Estos acuerdos tuvieron distinto grado de profundidad siendo el más completo el que se alcanzó con Chile.

misma por los sucesivos Gobiernos y las consecuencias que esas medidas tuvieron son bien conocidas por todos.

Me interesa subrayar en particular algunas medidas centrales de las muchas tomadas utilizando esa Ley como paraguas legal.

Imposición de retenciones

La primera es la imposición de retenciones; al tomar esta decisión se violaron las garantías otorgadas a los concesionarios de explotación de hidrocarburos y i) se concretó “la conducta oportunista”⁸ ii) se alteró la distribución de la renta en favor del Estado Nacional en perjuicio de los inversores y iii) se volvió a la primera etapa de discusión entre Estados nacional y provinciales sobre la distribución de esa renta en desmedro de lo establecido por el marco legal vigente, en particular por la reforma constitucional de 1994.

Corte de exportaciones

La segunda medida a destacar es el corte de las exportaciones, en relación a este tema me interesa señalar que el Gobierno ensayo una defensa, para justificar esos cortes, basada en la supuesta prioridad de abastecimiento del mercado interno frente a las exportaciones. Sin entrar a explicar lo erróneo de esa posición me interesa sí señalar las siguientes cuestiones.

En primer lugar, si se prohibieran las exportaciones de manera definitiva y total, esto implicaría que el precio del gas sería menor y por consiguiente la

⁸ Se denomina conducta oportunista al incentivo que tienen los compradores de un bien producido por una inversión específica a una vez que la misma se efectuó a no pagar los costos fijos y sólo pagar los costos operativos. El desarrollo de un yacimiento configura, desde un punto de vista económico, el caso típico de una inversión específica que una vez realizada no puede tener otra utilidad ni destino.

distribución de la renta se inclinaría hacia los consumidores del gas perjudicando los ingresos del Estado y los productores.

En segundo lugar, suponiendo que las exportaciones no se prohibieran sino que se diera prioridad al mercado interno, se debería asegurar que la demanda interna que pretende obtener ese gas tuviese las mismas condiciones que la demanda de exportación en: precio, cantidades y plazo; porque si se acepta que consumidores del mercado interno abastecidos desde el mercado “spot” pueden apropiarse del gas que está siendo exportado bajo contratos de largo plazo; lo que se convalida es la conducta oportunista. La discusión no debe darse entre mercado interno exportación sino entre contratos a largo plazo vs mercado spot.

En relación a este punto quiero también señalar que no hay posibilidades de aislarse de los precios de los mercados internacionales. Si existen facilidades de comercialización y un mercado se globaliza, el precio del bien comercializado es el precio spot en ese mercado; aunque pareciera que esto siempre va en favor de los productores hay que señalar que no es cierto.

Para el productor lo verdaderamente importante es vender en contratos a largo plazo y no al mercado spot; porque de esa forma acota el riesgo y puede encarar el desarrollo de reservas. Por otro lado si un productor ha vendido bajo un contrato de largo plazo y el precio del mercado spot supera el precio del contrato en algún momento de la vigencia del contrato, el comprador del bien debe contabilizar en sus análisis económicos como un costo la diferencia de precio entre el mercado spot y su precio de contrato ya que siempre tiene la opción de no consumir y vender el gas quedándose con esa diferencia.

En otras palabras; si bien la economía como un todo el precio que “ve” es el precio spot del mercado globalizado; esto no significa que ese precio sea trasladable a los productores, ya que estos perciben principalmente los ingresos vía contratos.

Alteraciones en la fijación de tarifas

La última medida derivada de la Ley 25561 que me interesa destacar es que, como es bien sabido por todos, el Gobierno a partir del año 2002 congeló de hecho las tarifas de gas y electricidad, para ello debió intervenir los Entes de Regulación que hasta el momento eran independientes, suspender los Contratos de Concesión de transportistas y distribuidores de ambos sectores y modificar las regulaciones de los mercados mayoristas de gas y electricidad. El análisis en detalle de las medidas tomadas no viene al caso; quiero si destacar que hubo una significativa transferencia de renta hacia los sectores consumidores, que significó hasta despilfarro de esos recursos.

Próximo Gobierno

Este próximo punto lo dedico a examinar cuales serían, a mi entender, las principales medidas que debería tomar un próximo Gobierno en relación al sector las que deberían quedar encuadradas dentro de una eventual “política energética”.

Lo primero que debo observar en ese sentido es que no es posible desarrollar una política energética independiente de un marco de política económica general. No hay solución para este sector en forma aislada, el mismo está inserto en un contexto económico general que debe ser normalizado.

Inserción del Sector

Estabilidad de la moneda

Una primera cuestión a resolver es la inflación, más allá del impacto general que la misma tiene en la economía y que todos conocemos, en el sector energético la inflación impacta gravemente en dos cuestiones esenciales: i) los ingresos de las empresas cuyos principales ingresos provienen de la aplicación de tarifas se ven menoscabados en términos reales ya que los consumos se facturan usualmente a bimestre vencido y el vencimiento efectivo de la factura implica casi otro mes de demora y ii) y las dificultades para mantener los contratos a largo plazo en valores reales sin perjuicios para ninguna de las dos partes.

Límite al gasto

Otra importante materia es limitar el gasto de los Gobiernos nacional y provinciales, ya que si existen déficits crónicos más temprano que tarde desconocerán los acuerdos realizados sobre las regalías en las concesiones otorgadas y tenderán a apropiarse mediante la “conducta oportunista” de una mayor participación de esa renta. Un déficit fiscal permanente desalentará las inversiones sin importar que garantías se otorguen ya que éstas, las garantías, en la realidad carecerán de credibilidad.

Resolución de conflictos

La tercera cuestión de orden general que debe ser encarada es la mejora de la administración de justicia. Se debe lograr la mayor independencia posible de la misma y respetar los pactos ya realizados en relación a jurisdicciones

para las disputas enmarcadas en tratados de protección de inversiones y el respeto de fallos adversos.

Cuestiones sectoriales

Respecto a las cuestiones sectoriales muestro a continuación cuales son, a mi entender, las prioridades de las medidas a tomar.

Legislación dictada

También es tarea del próximo Gobierno la revisión y adecuación de toda la legislación dictada, principalmente habrá que ver las consecuencias del proyecto para una nueva Ley de Hidrocarburos que, hasta donde yo sé, plantea lo siguiente:

La subdivisión de las áreas de exploración y crear un ámbito específico para la exploración y explotación de hidrocarburos no convencionales, con el objetivo explícito de lograr el autoabastecimiento.

Modifica también el monto de inversión necesaria para incluir un proyecto en el Régimen de Promoción de Inversiones creado por el Decreto 929/13 reduciéndolas de mil millones de dólares a 250 millones.

Se debe recordar que ese régimen de promoción otorga el derecho a quienes inviertan y exploten yacimientos encuadrados en el mismo a exportar hasta el 20% de la producción exentas de retenciones y con la posibilidad de mantener las divisas en el exterior; no obstante por necesidades del mercado interno esas exportaciones podrían ser restringidas aunque se les compensaría con el pago de un precio equivalente al de los mercados internacionales.

Concretamente el decreto dice:

*“Art. 7° — En los períodos que la producción nacional de hidrocarburos no alcanzase a cubrir las necesidades internas de abastecimiento en los términos del artículo 6° de la Ley N° 17.319, los sujetos incluidos en el presente REGIMEN PROMOCIONAL gozarán, **a partir del quinto año contado desde la aprobación y puesta en ejecución** de sus respectivos “Proyectos de Inversión para la Explotación de Hidrocarburos”, del derecho a obtener por el porcentaje de hidrocarburos líquidos y gaseosos producidos en dichos Proyectos susceptible de exportación de acuerdo a lo previsto en el primer párrafo del artículo anterior, **un precio no inferior al precio de exportación de referencia** a efectos de cuya determinación no se computará la incidencia de los derechos de exportación que pudieran resultar aplicables.*

*La COMISION DE PLANIFICACION Y COORDINACION ESTRATEGICA DEL PLAN NACIONAL DE INVERSIONES HIDROCARBURIFERAS establecerá por vía de reglamentación a tales fines un **mecanismo de compensación pagadero en pesos.***

*En este supuesto, los productores de hidrocarburos enmarcados en el presente régimen, tendrán **asimismo derecho prioritario a obtener divisas de libre disponibilidad a través del Mercado Único y Libre de Cambios por hasta un 100% (CIEN POR CIENTO) del precio obtenido por la comercialización interna del porcentaje de hidrocarburos susceptibles de exportación** de acuerdo a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 6°, más el importe correspondiente, en su caso, a las compensaciones recibidas en virtud del presente artículo, siempre que la ejecución del “Proyecto de*

Inversión para la Explotación de Hidrocarburos” hubiera implicado el ingreso de divisas a la plaza financiera argentina por al menos el importe previsto en el artículo 3º.

Tarifas de las distribuidoras de gas y electricidad

Además y respecto a las ventas al mercado interno se debe tener en cuenta que solamente el sector industrial (menos del 30% del consumo) puede considerarse una demanda de precios libres en todos los otros sectores se fijan tarifas o se interviene en los precios indirectamente como es el caso del GNC.

Por lo tanto es imperioso solucionar el tema de las tarifas. Las mismas deben corregirse para que reflejen los precios de los contratos de compra de largo plazo y, además, se elimine de ellas los subsidios generales, estableciendo un sistema de subsidios a las personas⁹.



Informe final para
FM; tema subsidio (6

Mercados mayoristas de gas y electricidad

Dos palabras sobre los nuevos mercados mayoristas; ya vimos la importancia de los contratos de largo plazo para el desarrollo de las reservas de hidrocarburos: Los mercados mayoristas de gas y el de la electricidad son los vehículos apropiados para canalizar esos contratos. Además, esos son mercados donde se abastecen las empresas distribuidoras que representan, como vimos, una importante parte de la demanda.

⁹ Sobre el particular adjunto un trabajo específico.

Es importante reorganizar esos mercados bajo un sistema que establezca los contratos bilaterales de largo plazo como pieza basal de los mismos; el principal problema a resolver en un sistema de este tipo es el despacho diario para que se puedan cumplir los acuerdos entre partes.

YPF y ENARSA

Otra de las cuestiones relevantes que deberá enfrentar el próximo Gobierno es que hacer respecto a YPF y ENARSA¹⁰, La reprivatización de YPF pareciera ser una tarea imposible debido al chauvinismo¹¹ que el actual Gobierno ha exacerbado en la población. Debo aclarar que no estoy abogando por la privatización a ultranza sino que el mantener a estas empresas bajo propiedad estatal, aunque esa propiedad sea parcial y mediante tenencia de parte de sus acciones por parte del Estado; en su ganancia está inmersa parte de la regalía o renta petrolera de los yacimientos que exploten.

Esto obliga al Estado a mecanismo de control adicionales sobre la empresa para asegurarse que esa renta no termina siendo apropiada por partes de grupos asociados, por ejemplo proveedores de equipos o servicios, que perciban precios más altos que los del mercado o que los consumidores de sus productos obtengan un precio más bajo que el del mercado¹².

¹⁰ Se da por descontado que la mayor relevancia es lo que se decida respecto a YPF.

¹¹ Definición: El chauvinismo resulta un razonamiento falso o una falacia de tipo etnocéntrica. En retórica, constituye uno de los argumentos falsos que sirven para persuadir a la población (o a un grupo determinado de personas) mediante la utilización de sentimientos, muchos de ellos exacerbados, en vez de promover la razón y la racionalidad. Se utiliza generalmente por parte de políticos, medios de comunicación y empresarios para condicionar la formación de expectativas.

¹² Se debe tener en cuenta que lo expuesto no es un planteo teórico sino que fue la realidad pasada de YPF hasta su privatización en 1993

Está claro que una regla de oro a seguir en estos caso es que no se deben dedicar a estas empresas recursos públicos de ninguna manera ni bajo ninguna modalidad, no se deben atender sus quebrantos con recursos del tesoro ni aportar capital para inversiones, ni otorgarles subsidios ni préstamos a tasas preferenciales y que, como ya he dicho, las ganancias, correspondientes a las acciones en poder del Estado, les deberían ser retiradas.

Regalías a bienes de capital

Una última palabra sobre las regalías; dado que las mismas provienen de fuentes no renovables las Gobiernos, tanto el nacional como los provinciales, deberían transformarlas en bienes de capital y no a gastos corrientes. Incluso, se podría pensar en dedicar parte de ellas al incentivo de la investigación y desarrollo de fuentes energéticas alternativas.

Por cierto que esto abre otro campo de discusión sobre el papel del Estado en Investigación y Desarrollo y la actividad complementaria del mismo con la Industria, para lo cual deberíamos revisar la política acerca del sistema de marcas y patentes, el rol y la actividad de los institutos de investigación y la inserción de nuestra industria en los mercados internacionales.

Sólo como ejemplo de esta cuestión dos palabras sobre el sector nuclear: Me parece preferible desarrollar este sector en contacto con contrapartes en el ámbito internacional con vistas al desarrollo de centrales nucleares de nueva tecnología, para proveer equipos, conocimientos científicos, desarrollos tecnológicos, etc.; antes que estar construyendo (comprando) centrales de una tecnología superada.

Conclusión

En síntesis; a mi entender hay que definir primeramente una política económica general; si el problema de las importaciones energéticas es importante no menos importante es el tema de la deuda. El equilibrio de la moneda local frente a las divisas, depende: i) de la balanza comercial pero también del flujo de capitales, (que podemos simplificar en salidas por pagos de deudas y servicios y entradas por inversiones) y, tema no menor, ii) de la emisión sin respaldo de moneda local.

Es prioritario bajar y hacer eficiente el gasto público, ya que disminuirá el déficit fiscal y se evitará la emisión de moneda local, y no me refiero a cortar los planes sociales sino el gasto innecesario, pautas oficiales de publicidad, fútbol para todos, Aerolíneas, subsidios energéticos, etc.

En un ambiente económico bien estructurado y con reglas claras en el sector energético es probable que exista una importante corriente de inversiones que tendería a equilibrar el déficit de las importaciones energéticas.

Por otro lado un nivel adecuado en precios y tarifas de los energéticos significaría una demanda más conservacionista que a su vez disminuiría la necesidad de importaciones.

Entre las reglas claras del sector energético incluyo las necesarias para el desarrollo del mercado regional que a su vez potenciaría la corriente de inversiones en el sector.

Por último creo que una nueva Ley de hidrocarburos debería enfocarse en:

- La uniformidad, no debería existir la diferencia entre hidrocarburos convencionales y no convencionales, o entre

productores acogidos a un régimen de promoción y los que no pudieron entrar en ese régimen por su menor capacidad económica.

- Superar la antinomia entre mercado interno y exportaciones y propender a un mercado regional de reglas comunes.
- Incluir mayor racionalidad económica en la metodología para establecer el pago de regalías quitando discrecionalidad a los Gobierno de turno al respecto, lo que acrecentaría la previsibilidad.
- Establecer como variable de adjudicación de las áreas exploratorias, las regalías a cobrar por el Estado.
- Restringir los usos de los ingresos provenientes de regalías a gastos corrientes.

No se me escapa que una Ley de este tipo requiere de un acuerdo Nación – Provincias por las cuestiones de jurisdicción establecidas constitucionalmente, pero la renuncia de La Nación a imponer gravámenes o retenciones a las exportaciones puede ser muy bien esgrimida como un argumento a favor de una Ley que resultaría en beneficio de la sociedad como un todo.

Bien, con esto último he terminado. Muchas gracias por su atención y su tiempo.