*Alieto Aldo Guadagni**

La política energética y el desarrollo industrial en la coyuntura del componente sudamericano: el caso de Argentina

SUMARIO: I. En energía vamos a contramano de nuestros vecinos. II. Los desafíos energéticos a corto plazo. III. Consumiendo el capital con subsidios energéticos. IV. Quien se apropia de la renta petrolera. V. Argentina necesita otra ley de hidrocarburos.

I. En energía vamos a contramano de nuestros vecinos

Gracias a la vigencia de políticas orientadas a la producción y las inversiones en exploración, Centroamérica y América del Sur ganaron ampliamente la última década en petróleo y gas. Los aumentos de producción han sido notables en el caso del petróleo, ya que entre 2003 y 2013 se registraron estos aumentos porcentuales: Colombia (86%), Brasil (37%), Ecuador (25%) y Perú (17%). Pero hay dos países que no solo no aumentaron sino que redujeron su producción: Venezuela retrocedió 9 por ciento, pero no es alentador saber que la caída la encabezó Argentina con una reducción de su producción de petróleo del 27 por ciento en la década 2003-2013. El panorama regional es aún mejor en gas ya que la región está produciendo un 48 por ciento más que diez años antes. El aumento en

* Profesor de la Universidad Católica Argentina. Miembro de la Academia de Ciencias del Ambiente. Ha sido Secretario de Energía, Secretario de Industria, Comercio y Minería, Secretario de Recursos Hídricos, Secretario de Relaciones Económicas Internacionales y Embajador en Brasil.

la producción lo lidera Perú (multiplicó 24 veces su producción), Bolivia aumento 225 por ciento y Colombia aumento 106 por ciento, Brasil 113 por ciento y Trinidad-Tobago 58 por ciento.

Lo preocupante es que Argentina ahora produce 20 por ciento menos gas que en el 2004. En el 2003 nuestra producción petrolera representaba el 13 por ciento de la producción regional, pero desciende al 9 por ciento en el 2013; más grave es la pérdida de importancia de nuestra producción de gas, ya que en el 2003 éramos el líder regional con el 34 por ciento del total de la producción, mientras que en el 2013 apenas representamos el 20 por ciento de esta producción regional. Las cifras se agravan aún más en el 2014, ya que, la producción de gas cae un 0.7 por ciento, mientras que la de petróleo se reduce 1.5 por ciento.

Como se ve la década fue ganada en hidrocarburos en el continente latinoamericano, pero fue perdida por Argentina; lo más grave es la caída de las reservas comprobadas de hidrocarburos, ya que la producción de mañana necesariamente dependerá de las reservas de hoy.

Esto es un llamado de atención, ya que mientras en la última década las reservas comprobadas petroleras de los otros países de América Latina crecieron las nuestras cayeron. Más grave es lo que vino pasando en gas, ya que las reservas comprobadas de los otros países aumentaron a partir del 2003, pero las nuestras cayeron a la mitad.

No confundir reservas comprobadas, con recursos potenciales como Vaca Muerta, que son una gran esperanza pero aún deben ser transformadas en reservas explotables mediante importantes inversiones que esperemos se concreten en el futuro.

Este es el fracaso del “capitalismo de amigos” implementado en la última década en Argentina como modelo institucional para los hidrocarburos. Deberemos hacer muchos esfuerzos en el futuro para recuperar el autoabastecimiento energético perdido por decisiones erróneas. Señalemos apenas dos: (1) Entregar en el 2006 nada menos que 7.2 millones de hectáreas para explorar en la provincia de Santa Cruz en una licitación irregular a dos empresarios sin antecedentes petroleros, que no han invertido lo requerido (2) Decidir en febrero del 2008, de común acuerdo entre Repsol, un consorcio español-australiano y el gobierno, vaciar a YPF de sus reservas de gas y petróleo distribuyendo en efectivo nada menos que el 142 por ciento de las ganancias de los años siguientes.

Ya es hora en Argentina de asumir la realidad y diseñar e implementar una nueva política energética, que estimule el desarrollo industrial con el fortalecimiento de la producción energética.

II. Los desafíos energéticos a corto plazo

Nuestro país está ahora viviendo el tiempo de la que podemos calificar como la “triple tenaza energética”, habiendo ya culminado el tránsito de una etapa pasada, caracterizada por energía “abundante, exportada y barata”, a otra etapa nueva que ahora vivimos con energía “escasa, importada y cara”.

A fines de los ochenta se había logrado el autoabastecimiento, es decir un balance positivo entre exportaciones e importaciones, pero lamentablemente se pierde en el 2010.

El mejor año fue el 2006, con exportaciones energéticas netas de 6,100 millones de dólares, un 25 por ciento más que en 2003. Como en 2013 este balance comercial fue negativo en 6,200 millones de dólares, el deterioro de esta balanza externa alcanza a 12,300 millones de dólares. Esto explica el cepo cambiario, ya que estamos gastando 1.3 millones de dólares por hora en importaciones energéticas.

Lo grave es que avanzamos rápidamente desde 2003 hacia la pérdida del autoabastecimiento, justo cuando el petróleo iniciaba un ciclo de aumento del precio; en 2001 el barril valía 25 dólares mientras que a fines del 2014 vale más del doble, pero en los tres años anteriores se cotizaba cuatro veces más (100 dólares el barril).

El autoabastecimiento se perdió no por el natural incremento del consumo, sino por la caída año a año en la producción de hidrocarburos, hecho que no había ocurrido en ninguna década del siglo xx. O sea que declina la producción justo cuando el precio internacional aumenta, en un muy grave error de planeamiento estratégico. Dos hechos inciden en esta caída de la producción de petróleo y gas.

El primero es la gran disminución de nuestras reservas comprobadas de hidrocarburos, señalemos que Vaca Muerta no son aun reservas sino recursos potenciales. Para que estos recursos se conviertan en reservas comprobadas se necesitan tres requisitos para la explotación: (i) que sea técnicamente factible, (ii) que sea financieramente viable y (iii) que el proceso sea ambientalmente sustentable. Cuando asumió en 2003 la actual conducción ministerial nuestras reservas de petróleo eran 21 por ciento mayores a las del año 2013, mientras que las de gas eran nada menos que el doble. Si no desarrollamos urgentemente nuevas reservas, deberemos gastar alrededor de 300,000 millones de dólares en cubrir esta descapitalización con importaciones adicionales en los próximos años.

El segundo hecho, que explica la caída en la producción por una reducción en la inversión en exploración, tiene una fecha precisa: 21 de febrero del 2008, cuando en Madrid se formaliza el acuerdo entre Repsol y un consorcio español-australiano, por el cual se le transfiere la cuarta parte de YPF sin poner un peso. El contrato aseguraba excesivos dividendos nunca vistos en la historia del petróleo,

por lo que es así como entre 2008 y 2011 se repartieron en efectivo el 142 por ciento de las ganancias, cuando en el mundo petrolero los dividendos en efectivo, para poder seguir con más inversiones en exploración, no superan el 45 por ciento.

Así se redujo la producción de la entonces empresa líder YPF, ya que antes de este perjudicial acuerdo (hacia el 2007), producía 24 por ciento más de petróleo y 42 por ciento más de gas que cuando se estatizó en el año 2012. Además, y esto es muy importante, sus reservas comprobadas de gas eran en el 2007, nada menos que 71 por ciento mayores a las existentes en el 2012. Las autoridades no fueron ajenas a este achicamiento acelerado de YPF, ya que por una cláusula del contrato se establecía que era válido únicamente si lo aprobaba por escrito el gobierno argentino. Además, el Director que representaba al Estado en YPF votó siempre a favor del vaciamiento financiero, siguiendo las instrucciones ministeriales.

III. Consumiendo el capital con subsidios energéticos

Un país avanza económicamente cuando es capaz de acumular capital para aumentar la producción de bienes y servicios. Esta acumulación de capital se genera a través del ahorro nacional, que así permite expandir la producción y también aumentar el empleo genuino, hecho socialmente positivo. Pero para esto es necesario cuidar los recursos provistos por la naturaleza, dentro de los cuales juegan un papel importante los hidrocarburos (petróleo y gas). Las reservas de hidrocarburos no surgen de la nada, sino que deben ser descubiertas, gracias a las inversiones en exploración geológica, y luego desarrolladas con tecnologías que respeten el medio ambiente, para finalmente recién producir gas y petróleo.

La necesidad de descubrir y desarrollar más reservas de hidrocarburos también está íntimamente vinculada a la evolución del consumo de energía. Argentina ha seguido una política de subsidios estatales al consumo de energía, particularmente en el caso de la energía eléctrica y los derivados de petróleo y del gas, anulando así los esfuerzos por conservación y eficiencia en el consumo. Estos subsidios fiscales ya representaban a fines del año 2014 algo más del 4 por ciento del PBI, esto significa el nivel más alto de subsidios energéticos en América Latina, excluyendo los dos países que son miembros de la OPEC, (Venezuela y Ecuador).

Es preocupante constatar que estos subsidios benefician principalmente a los niveles socioeconómicos más altos, ya que el quintil más rico de la población se apropia de subsidios energéticos que son 6,4 veces mayores al que corresponde al quintil más pobre. Por eso alguien irónicamente escribió que estos subsidios los inventó "Hood Robin", haciendo lo contrario que, según la leyenda, hacía Robin Hood.

Ya hemos visto que se perdió el autoabastecimiento, por eso cada vez hay que importar más hidrocarburos pagando en dólares al exterior. Esta es la razón por la cual los gobernantes implantaron el “cepo cambiario”.

Como hemos señalado, la razón por la cual caen estas producciones es que vienen disminuyendo año a año las reservas (comprobadas y probables) de petróleo y gas. Esto es grave y será una hipoteca grande para el nuevo gobierno que asumirá en diciembre del 2015. Baste decir que, cubrir esta reducción en las reservas con importaciones podría significar, a los precios actuales internacionales, un gasto de alrededor de 300,000 millones de dólares.

No es fácil imaginar que representa esta cifra monetaria, pero seguramente el lector podrá imaginar a un enorme stock ganadero de 400 millones de cabezas de ganado, es decir nueve veces más que nuestro actual stock de animales vacunos.

Ese es precisamente el valor de las reservas agotadas por una administración que escogió el sendero del “capitalismo de amigos”, modelo petrolero que consiste en extraer y no invertir en la preservación de las reservas agotadas por una extracción sin reposición. Las reservas también se agotaron por haber entregado enormes áreas petroleras a empresarios amigos que no invirtieron, y por haber descapitalizado a YPF cuando en el 2008 el gobierno propicio el ingreso de un socio australiano que no aportó ningún capital a la empresa.

Todo esto ya llega a su fin, pero le deja al futuro gobierno que asumirá a fines del 2015 la responsabilidad de movilizar grandes recursos financieros no solo para invertir en la recuperación de la producción de hidrocarburos, sino también para afrontar los costos en exploración y desarrollo de nuevos yacimientos para compensar las reservas agotadas y no repuestas en más de una década. Este será un desafío para el próximo gobierno: recuperar el autoabastecimiento perdido.

La buena noticia es que nuestro potencial de recursos convencionales y no convencionales es amplio y hoy sigue inexplorado, particularmente en nuestro mar atlántico. Llegó la hora de comenzar a reponer el capital de todos nosotros que fue aceleradamente “consumido” en la última década.

Veamos ahora los aspectos institucionales que deberemos tener en cuenta para diseñar una nueva política de hidrocarburos.

IV. Quien se apropia de la renta petrolera

Comencemos por considerar la importante cuestión de la generación y apropiación de la renta de los hidrocarburos (RH). “Los jugos de la tierra pertenecen al

Rey”, esto determinaban las Ordenanzas de Aranguez, para las minas en Nueva España, dictadas por Carlos III, en mayo de 1783. Lo mismo estableció la “Petroleum Act” aprobada en 1969 en Trinidad Tobago, al afirmar “All petroleum existing in its natural state is vested in the Crown”.

Este principio básico es claro y preciso, por esta razón es crucial para que las reformas legales sean políticamente viables que signifiquen una mejora para el conjunto de la sociedad, y no sean meros mecanismos de enriquecimiento de pocos, agravando aún más la actual concentración de la riqueza.

La historia de la administración de los recursos naturales del mundo está plagada de ejemplos que evidencian que esto último ocurre con frecuencia, cuando prima la habilidad negociadora, la presión política y la “sofisticación” en las relaciones públicas. Así se puede incrementar la participación en una menguada renta hidrocarburífera (RH). Pero, para expandir la renta se necesita algo distinto: privilegiar la asunción de riesgo empresarial y el esfuerzo productivo en el yacimiento.

Las reformas positivas son aquellas que logran que los geólogos y perforadores desplacen a los cortesanos peticionantes del favor burocrático.

Nuestras recomendaciones y propuestas en este escrito se basan en el reconocimiento de la propiedad estatal del recurso. Al mismo tiempo, buscan que haya más “jugo” por el aporte de la iniciativa privada (nacional y extranjera), en un marco de libertad de gestión pero asumiendo los riesgos empresariales. El problema político esencial no es quién extrae el “jugo” sino quién se lo apropia.

El mundo no vive hoy una situación de exceso de oferta de capitales petroleros de riesgo; las compañías con fondos invertibles enfrentan una gama muy amplia de alternativas incluso en muchos países en desarrollo. Por ello es importante prestar atención a los factores capaces de movilizar las inversiones requeridas para expandir las reservas en Argentina.

A pesar que un país sea rico en recursos de hidrocarburos y tenga una adecuada infraestructura, los factores institucionales pueden reprimir las inversiones exploratorias. Los arreglos contractuales con el gobierno y el régimen tributario pueden implicar una inadecuada división de riesgos entre gobierno e inversor, cuyo resultado final sea un insuficiente esfuerzo exploratorio.

Régimen tributario y RH

El diseño de los regímenes tributarios en petróleo y gas, así como los acuerdos entre gobiernos propietarios de los recursos y las empresas privadas operadoras, suelen fundarse sobre la presunción implícita que la tributación en un juego de suma cero en el cual los ingresos fiscales no pueden ser incremen-

tados sin reducir simultáneamente los incentivos a favor de empresas privadas. Pero esto no es necesariamente así.

Muchos regímenes tributarios traban el pleno desarrollo de los descubrimientos realizados; la tributación intensiva con frecuencia origina el subaprovechamiento de yacimientos conocidos, dando lugar al abandono prematuro. De esta forma el esquema fiscal, puede perjudicar simultáneamente al gobierno y al sector privado, en la medida en que inhibe el aprovechamiento pleno de recursos. En estos casos -que son muy frecuentes- es posible el rediseño del régimen tributario de una manera consistente con la maximización del valor económico de los recursos permitiendo así mejorar la situación del productor privado y aumentar también el ingreso fiscal.

Se trata, como se ve, de un claro ejemplo de suma positiva. Una de las condiciones para la asignación eficiente de un recurso agotable es intertemporal: el recurso debe ser producido y consumido durante el período en el cual genera el más alto valor presente. La estructura temporal del régimen tributario es desde este punto de vista muy importante. Por ejemplo, los impuestos transitorios son inferiores en esta perspectiva a los impuestos permanentes. Capturar fiscalmente la renta del recurso mediante impuestos sin introducir distorsiones productivas es sumamente difícil; el gobierno necesitaría conocer la exacta estructura de costos de la industria, pero además debería conocer el verdadero costo de cada unidad producida.

La incertidumbre asociada con la existencia, tamaño y calidad del recurso prospectivo crea grandes complicaciones para la captura fiscal de la renta. La asimetría en la información y la posible colusión entre los productores, exagera el problema de la incertidumbre.

Si el gobierno actúa "pasivamente" no podrá capturar la totalidad de la renta asociada con los recursos que controla. La cuestión es importante porque la oferta de energía no es perfectamente elástica; el nivel de las rentas y cuasirentas es sustancial en la explotación de los recursos energéticos.

Un método tributario puede servir para capturar fiscalmente un alto valor por m³ producido, pero puede deprimir simultáneamente el nivel de producción y por ende el tamaño absoluto del ingreso fiscal. El objetivo tributario debe ser: (i) capturar fiscalmente toda la RH, (ii) no reducir el tamaño de la RH.

¿Licitaciones competitivas o adjudicaciones discrecionales?

La evidencia indica que la licitación verdaderamente competitiva no ha sido históricamente la forma predominante de asignación al sector privado de recursos naturales públicos ni en Argentina ni en otros países (Reino Unido, Noruega y

Holanda). Esto no quiere decir que la puja competitiva no haya existido, sino que su peso ha sido confuso o secundario.

La mayoría de los países que buscan el desarrollo de sus hidrocarburos, enfatizan el control estatal directo de las áreas; pero, los esquemas abiertamente competitivos se utilizan excepcionalmente.

Para entender este predominio de las asignaciones discrecionales de áreas sobre las adjudicaciones competitivas, basadas en mecanismos de mercado, es necesario aceptar que el gobierno no siempre está realmente interesado en maximizar el valor presente esperado de sus ingresos en el desarrollo de los recursos naturales.

Para entender lo que ocurre es necesario contar con una teoría del comportamiento del gobierno que explique el predominio de las adjudicaciones discrecionales. La opción institucional por un determinado mecanismo de adjudicación de los recursos naturales es un tópico de la política económica en la cual el criterio estrictamente político es determinante.

El desarrollo en la pasada década del ochenta de la teoría del “public-choice” (Buchanan, Tullock, Olson) suministra un coherente marco conceptual para esta cuestión. Podemos así entender por qué el gobierno suele preferir las asignaciones no-competitivas, pero al mismo tiempo es posible cuantificar las pérdidas para la comunidad por no aplicar mecanismos competitivos.

La noción básica para analizar el comportamiento de la burocracia gubernamental reconoce que ciertos miembros de las organizaciones gubernamentales optimizan su propia función de utilidad sujeta a las restricciones impuestas a su cargo. Desde esta óptica existe un cálculo “político”, que es análogo y está relacionado con el convencional cálculo “económico”. Muchas acciones burocráticas implican decisiones irracionales desde el punto de vista económico, pero son coherentes con el criterio de optimización individual de los miembros de la burocracia. Estas nociones ayudan a explicar cierto comportamiento gubernamental, por ejemplo, la adjudicación de los recursos naturales.

Si alguien desea maximizar su riqueza mediante las transacciones a riesgo en el mercado competitivo tiene que concentrar su esfuerzo en la eficiencia; pero en el campo de los recursos naturales puede asegurarse una mayor ganancia operando hábilmente en el mercado “político” de las regulaciones discrecionales y la legislación “especial”. Esta legislación se aprueba en cambio de apoyo político (Stigler, Posner, Peltzman).

Existe además una oferta por regulaciones discrecionales, que es bien fácil de entender si se acepta la función de utilidad individual de ciertos burócratas. Esta función de utilidad tiene como argumentos el poder y la flexibilidad. El poder puede ser definido por la capacidad para influenciar los acontecimientos; en política económica el poder puede ser cuantificado mediante el valor presente

de los recursos “controlados”. Por ejemplo, a mayor valor de los recursos controlados, mayor poder del burócrata; de igual manera, a mayor probabilidad que un burócrata determinado, inflencie una decisión acerca de los recursos controlados, mayor poder.

La idea es intuitivamente clara: a mayor poder del burócrata, mayor nivel para su función de utilidad. El otro argumento de esta función es la flexibilidad, o sea la libertad de optar. La idea es bien sencilla: a mayor rango de opciones discrecionales para las decisiones que puede tomar el burócrata, mayor nivel de utilidad individual.

Estas consideraciones son coherentes con la teoría del “public-choice”, según la cual muchos políticos están interesados en maximizar su utilidad individual sujetos a las restricciones impuestas por el proceso electoral. La burocracia política racionalmente aspira ensanchar su control sobre los recursos y simultáneamente busca que este control sea ejercido discrecionalmente. Si pretendemos distinguir entre políticos y burócratas, no podemos olvidar que la burocracia establecida es para el político la principal fuente informativa y de evaluación de criterios alternativos. En general los políticos tienden a estar cautivos de sus propias creaciones.

Existen tres dimensiones que deben ser consideradas cuando se analiza la asignación de recursos naturales a través del mercado competitivo. La primera se refiere a los ingresos fiscales, que tienden a ser maximizados cuando no se aplican adjudicaciones directas discrecionales. La segunda reconoce las ventajas desde el punto de vista de asignación de recursos productivos que surge de racionalizar la escasez mediante el mecanismo de precios. La tercera dimensión se refiere a la información acerca de las decisiones futuras. En el caso de la producción de hidrocarburos este último aspecto es de gran importancia debido a la incertidumbre en el proceso de toma de decisiones.

La generación de distintas ofertas para distintas áreas reduce la incertidumbre acerca de los valores relativos de las futuras adjudicaciones de áreas. El gobierno aprende cuáles regiones deben ser intensamente licitadas y cuáles no, además de tener elementos de juicio objetivos para determinar el ritmo general de licitación.

Por su parte las empresas aprenden de sus éxitos y fracasos, y se benefician de la observación de las ofertas licitatorias. Todas las partes involucradas disminuyen su incertidumbre por esta continua generación de valores relativos de los recursos provistos por la puja competitiva.

Cuando el propietario de un bien no conoce su valor de mercado y cuando es costo de adquirir esta información es grande, el mecanismo óptimo para realizar una transacción es la licitación competitiva. El pedido de ofertas es el método mediante el cual el propietario vendedor reduce su riesgo, cuyo origen es su

propia ignorancia acerca del valor económico. En consecuencia, el proceso licitatorio es un mecanismo para que el Estado gane información. El estado propietario aprende a un costo bajo, cuáles áreas pueden ser adjudicadas en mejores condiciones (por ser capaces de producir petróleo / gas a bajo costo) en próximas licitaciones. Nada de esto ocurre si por el contrario, tenemos adjudicaciones discrecionales en el marco de licitaciones cerradas y confusas; en este caso burócratas y compañías se apropian de una tajada de la RH.

Cómo licitar para promover la competitividad y maximizar la captación fiscal de la RH

A esta altura de esta nota estamos en condiciones de formular una propuesta licitatoria. Los ocho puntos que enunciamos apuntan a tener licitaciones abiertas, claras y sencillas; hay que quitar espacio a la discrecionalidad burocrática consagrando criterios adjudicatorios simples y rápidos. Esto hará políticamente viable la privatización de la explotación de los recursos, pero socializando plenamente su renta. Al mismo tiempo el talento empresarial se concentrará, como corresponde, en el yacimiento. Recorrer los pasillos oficiales debería implicar una pérdida de tiempo, ya que la asignación de los recursos naturales corresponde ser decidida por la puja competitiva.

- Se licita el derecho a explorar y producir petróleo y/o gas. Se gana este derecho (que significa libre disponibilidad del producto extraído) ofreciendo el bono más alto. El valor del bono puede ser pagado mediante cuotas anuales que tengan el mismo valor descontado, indexadas por el precio del producto. Las cuotas son independientes del volumen de producción, y se pagan aún cuando no se produzca.
- La Autoridad de Reservas (Secretaría de Energía) debe facilitar a los postulantes toda la información disponible; esta distribución debe ser igualitaria entre todos los candidatos. Se permite un período pre-exploratorio en las áreas antes de presentar la propuesta. El propósito es maximizar la cantidad de postulantes y valorizar adecuadamente la RE esperada.
- Se ofrecerán áreas con un calendario público y predeterminado, con intervalos periódicos, a fin de facilitar las decisiones de inventario de los productos. Este programa público y anticipado disminuye la incertidumbre, y permite una adecuada planificación de la industria.

POLÍTICA ENERGÉTICA Y EL DESARROLLO INDUSTRIAL: EL CASO DE ARGENTINA

- El programa licitatorio será preparado por la Autoridad de Reservas, con la participación de las provincias involucradas. Su duración será quinquenal; cada año se incluye un nuevo período en reemplazo del año fenecido. Previamente a la definición del programa se abrirá un período preliminar para recibir observaciones de la industria, grupos ecológicos, proveedores y cualquier otro interesado. Antes de hacerse público el programa definitivo se comunicará al Congreso Nacional.
- Las licitaciones deben agrupar lotes homogéneos en cada llamado licitatorio; no conviene mezclar áreas de alto riesgo con áreas menos riesgosas. La idea es igualizar los costos marginales de adquirir información acerca de un cierto tipo de área. Así se disminuye la posibilidad de no tener ofertas. Desde ya que la calidad de las áreas puede variar de llamado ha llamado.
- No se aceptarán ofertas si su número es inferior a 3; esto evita la necesidad de gastos adicionales, para fijar administrativamente un precio de reserva para la oferta. Bajo esta regla el precio más alto puede reflejar adecuadamente el valor económico del lote. Las áreas declaradas desiertas volverán a ser ofertadas en el futuro, mediante la aplicación de un criterio previo hecho público.
- Las ofertas son bajo sobre cerrado. Las áreas se deciden secuencialmente. Este procedimiento secuencial tiene como propósito maximizar la cantidad de ofertas y el valor de los bonos ofrecidos. En cada sesión de apertura de sobres se ordenan las áreas por el número de ofertas recibidas, se abren en primer lugar los sobres de aquella área que ha recibido mayor cantidad de ofertas (si hay empate se sortea). Se anuncia únicamente el valor del bono que corresponde a la oferta ganadora; después de un cuarto intermedio se permite a todos los oferentes volver a presentar nuevas ofertas bajo sobre por todas las áreas restantes.
- Posteriormente se abren en primer lugar los sobres del área que tenga más candidatos; se anuncia únicamente el valor del bono ganador y se repite el procedimiento hasta concluir. Recién en este momento se hacen públicos los nombres de los ganadores. Del resto de las ofertas se publican únicamente los precios pero no los nombres de los postulantes; la idea es utilizar las ofertas como generadores de información acerca de los precios relativos de las distintas áreas, pero inhibiendo el uso de la licitación como revelador de la identidad de los competidores y su estrategia.

— Se aceptan ofertas conjuntas. Esta libertad incrementa el número de ofertas, incluso por parte de empresas que de cualquier manera hubiesen presentado una oferta, ya que también se pueden presentar múltiples ofertas por la misma área.

La oferta conjunta disminuye el riesgo para cada miembro oferente y el costo de adquirir el derecho a explotar el área.

V. Argentina necesita otra ley de hidrocarburos

Llego ya la hora de revertir la decadencia energética de la última década. Nunca había pasado esto en nuestra historia petrolera que se inició en Comodoro Rivadavia en 1907, ya que en ninguna década del siglo xx había caído la producción. Esta reciente decadencia productiva, impulsada por la política energética de los últimos años, compromete seriamente nuestras menguadas reservas del Banco Central.

En el 2006 el superávit externo energético era de 6,100 millones de dólares; ahora el déficit ya supera los 6,000 millones. Sera muy difícil en el futuro crecer y crear empleos productivos, especialmente en el sector industrial, sin recuperar el autoabastecimiento perdido en la década pasada.

Pero para recuperar el autoabastecimiento necesitamos una nueva ley de hidrocarburos, no un mero remiendo del Decreto-Ley 17329 dictado por hace casi 50 años. En octubre del 2014 se aprobó la ley 27007, que modifica este Decreto-Ley, pero no es apta para movilizar el esfuerzo inversor, en un escenario transparente y competitivo. Esta nueva ley posibilita las prórrogas de las actuales concesiones a las empresas que actualmente las poseen, en forma prácticamente indefinida. Esta ley permite otorgar nuevas concesiones para la explotación de recursos no-convencionales a quienes ya son titulares de derechos por explotación convencional por 35 años más 10 de prórroga, y además habilita nuevas prórrogas en estas concesiones convencionales a mínimo costo tarifado en la ley.

Los actuales dueños del negocio petrolero pueden así extender sus derechos en el tiempo, prácticamente sin límites, y sin proceso licitatorio y competitivo de por medio. De esta manera, los actuales titulares de derechos petroleros usaran las facultades que les otorga esta nueva ley para apropiarse de la RH potencial, y condicionar la entrada de aquellos nuevos actores que estén dispuestos a invertir.

No parece que esta nueva ley 27007 sea apta para movilizar el esfuerzo inversor que se requiere para recuperar el autoabastecimiento perdido en los últimos años. Es crucial para que una reforma legal sea políticamente viable que signifique una mejora para el conjunto de toda la sociedad, y no sean mecanismos de enriquecimiento de pocos, agravando aún más la actual concentración de la riqueza. La historia de la administración de los recursos naturales está plagada de ejemplos que evidencian que esto último ocurre con frecuencia.

Cuando prima la presión política y el favoritismo corruptor se puede incrementar la participación de unos pocos en una menguada renta de hidrocarburos (RH). Pero, para expandir la RH se necesita algo distinto: privilegiar la asunción de riesgo empresarial y el esfuerzo productivo en el yacimiento.

Necesitamos otra ley que logre que los geólogos y productores genuinos desplacen a los peticionantes del favor burocrático. Hay que evitar que se repita lo hecho por la provincia de Santa Cruz en el año 2006, cuando adjudicó más de 7 millones de hectáreas a dos conocidas empresas "amigas", en una oscura licitación en la cual fueron previamente descalificados todos los demás oferentes (incluso YPF).

"Los jugos de la tierra pertenecen al Rey", esto decían las Ordenanzas de Aranjuez de Carlos III. Esto mismo también lo establece nuestra Constitución Nacional (1994) que asigna la propiedad de los recursos a las provincias. Necesitamos otra ley que debe estimular a que haya más "jugo" por el aporte de la iniciativa privada (nacional y extranjera), en un marco de libertad de gestión pero asumiendo sin favoritismos los riesgos empresarios.

El problema político esencial no es quién extrae el "jugo" sino quién se lo apropia. El mundo no vive hoy una situación de exceso de oferta de capitales petroleros de riesgo; las compañías con fondos invertibles enfrentan una gama muy amplia de alternativas en países en desarrollo en África, América Latina y Asia. Es importante prestar atención a los factores capaces de movilizar las inversiones requeridas para expandir la frontera de reservas en Argentina. A pesar que un país sea rico en recursos de hidrocarburos y tenga una adecuada infraestructura, los factores institucionales pueden reprimir seriamente las inversiones exploratorias.

Los arreglos contractuales con el gobierno y el régimen tributario y cambiario pueden implicar una inadecuada división de riesgos entre gobierno e inversor, cuyo resultado final sea un insuficiente esfuerzo exploratorio.

La incertidumbre asociada con la existencia, tamaño y calidad del recurso prospectivo crea grandes complicaciones para la captura fiscal de la RH generada. Si el gobierno actúa "pasivamente" no podrá capturar la totalidad de la RH

asociada con los recursos que controla. El objetivo tributario debe ser: (i) capturar fiscalmente toda la RH, (ii) pero nunca reducir el tamaño de esta RH. Para esto hay que quitar espacio a la discrecionalidad burocrática consagrando criterios adjudicatarios transparentes y simples. Esto hará políticamente viable la privatización de la explotación de los recursos, pero socializando plenamente la RH. Al mismo tiempo el talento empresarial se concentrará, como corresponde, en el yacimiento. Recorrer los pasillos oficiales debería implicar una pérdida de tiempo, ya que la asignación de los recursos naturales corresponde ser decidida en una amplia y transparente puja competitiva.

Necesitamos una nueva estrategia de recuperación de la producción de hidrocarburos que facilite el desarrollo de los nuevos recursos no-convencionales, no solo de Vaca Muerta sino también de otros yacimientos de este tipo. La ley que necesitamos también deberá promover la exploración de las cuencas sedimentarias, con recursos convencionales de gas y petróleo, tanto en tierra como en el mar.

Los objetivos y características de la nueva ley deberían ser los siguientes:

- Contribuir a la radicación de inversiones de riesgo que maximicen la producción. Por eso la mejor ley será aquella que más rápido nos permita recuperar el autoabastecimiento perdido en los últimos años. Todas las adjudicaciones de áreas deberán ser hechas con mecanismos licitatorios abiertos y competitivos, esta regla también se aplicara a las renovaciones de contratos, que no podrán ser ni “gratuitas” ni discrecionales.
- La ley deberá regir en todo el territorio nacional. Las provincias serán responsables de su aplicación en sus territorios y la Nación tendrá esta responsabilidad en nuestro mar continental, como lo establece nuestra Constitución Nacional (1994). Llego la hora de ir al mar atlántico, hasta ahora lamentablemente reservado de hecho a los intrusos ingleses en Malvinas.
- Definir los criterios y normas que aseguren un desarrollo productivo que sea respetuoso del medio ambiente.
- Creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos que coopere técnicamente con las provincias, por ejemplo en la auditoría de reservas y en el cumplimiento de los compromisos de inversión ofrecidos por los concesionarios.
- Asignación de parte de la RH a fondos de inversión de carácter intertemporal, orientados a inversiones en infraestructura y en el desarrollo humano (salud y educación).

Nos debemos unos debates serios y responsables, recordemos que los hidrocarburos no son una cuestión que interese únicamente a las provincias petroleras, sino a toda la Nación, ya que la gran mayoría de la población argentina reside en provincias que carecen de este recurso natural. Por esta razón, deberán ser los representantes parlamentarios de todas las provincias argentinas los que tendrán que debatir en profundidad las disposiciones de esta nueva ley que necesitamos, para reemplazar la recientemente aprobada Ley 27.007, ya que lamentablemente no es un instrumento idóneo para estimular las inversiones de riesgo en la exploración y desarrollo hidrocarburífero.

Recuperar el autoabastecimiento deberá ser un objetivo nacional en la próxima década. El desarrollo industrial argentino debe ser fortalecido con una política energética que promueva el desarrollo de nuestros abundantes recursos aun sin desarrollar.