

Documento de proyecto

**Experiencia reciente y desafíos para
la generación de renta petrolera
“aguas arriba” en la Argentina**

Sebastián Scheimberg



NACIONES UNIDAS



El presente documento fue preparado por Sebastián Scheimberg, consultor de la Oficina de CEPAL en Buenos Aires a partir de las tareas desarrolladas en el sector energético. El autor agradece las opiniones de Fernando Navajas y Daniel Montamat, la visión desde la geología brindada por Carlos Gulisano y los aportes de Bernardo Kosacoff, Gustavo Bianchi, Francisco Köhldorfer, Juan Rosbaco, Fernando Giliberti y Marcelo Guiscardo. También agradece la asistencia de Luis Giussani en la recopilación y presentación de los datos.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.142

LC/BUE/W.19

Copyright © Naciones Unidas, junio del 2007. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. La organización de la industria	11
1. Características distintivas	11
2. La renta petrolera	13
3. Cuestiones teórico prácticas vinculadas a la renta petrolera y su distribución	15
4. Una aproximación gráfica y cuantitativa	18
5. Aproximación a la medición de la renta petrolera y el <i>government take</i> en Argentina	20
6. Reparto de la renta: el régimen de concesiones versus la gestión pública	25
7. La empresa pública	26
8. Los ciclos políticos versus los contratos óptimos	28
9. El problema de fin del contrato de concesión	29
III. El modelo de análisis basado en la geología, la capacidad empresarial y el marco regulatorio (G, CE, MR)	33
1. Una visión integrada	33
2. Geología: antecedentes y datos generales	37
3. El ciclo de la inversión y la producción	41
4. La capacidad empresarial	44
5. El rol del Estado	46
6. Los desarrollos locales	47
7. El régimen contractual	49
8. El modelo de transición	50
9. La situación actual	52
IV. Los indicadores de la industria petrolera argentina	57
1. Rasgos de la industria privatizada	57
2. Medidas de desempeño	59
3. Rasgos característicos de la industria petrolera en Argentina	66
4. La información estadística	70
5. La situación actual y el clima de negocios	71
6. Lo pequeño ¿es bello?	76
V. Conclusiones	79

Bibliografía.....	83
Anexos	85

Resumen

El presente documento analiza la evolución de la industria petrolera argentina “aguas arriba”, es decir concentrándose en las etapas de exploración y producción de gas y petróleo, a partir de la privatización de YPF. Para ello se describe en una primera instancia las formas de organización alternativa que presenta esta industria estratégica, desde el punto de vista del suministro energético, y muy intensiva en el uso del capital, la tecnología y los recursos humanos calificados. Se procura ilustrar en esta primera parte cómo influye en el desarrollo de la actividad, la intervención del Estado, intentando capturar parte de la renta petrolera.

En una segunda instancia, se procura identificar los determinantes del desempeño industrial, tanto vinculados a las condiciones naturales del subsuelo, el modelo de desarrollo de las capacidades empresariales elegido, como al marco legal que regula la actividad. En este sentido, si bien la dotación geológica resulta ser condicionante del máximo potencial que tiene la industria, parecería que el entorno institucional y las políticas públicas podrían generar una amplia variación del espectro de los resultados potenciales (tanto positiva como negativamente). En este sentido, una de las cuestiones que se intentan analizar es si el modelo de desarrollo energético que ha elegido la Argentina está condenado a transformarse, o bien si un cambio en la organización de esta industria podría extender la dependencia de nuestro país en los hidrocarburos.

A partir del análisis de los datos recientes, se muestra que existe una muy evidente necesidad de introducir cambios consensuados, por ejemplo mediante una Ley Nacional, que incentiven la exploración y la inversión privada junto a una mayor y mejor participación de las políticas públicas tendientes a perpetuar la renta petrolera en el largo plazo, e introducir competencia y transparencia; así como repensar la estrategia energética global, luego de haber pasado más de un lustro de políticas energéticas transitorias, y una década de iniciado el deterioro en los indicadores de esta industria.

I. Introducción

La industria petrolera argentina se encuentra desde hace varios años revirtiendo la expansión que había logrado a partir de la desregulación y privatización de comienzos de los años noventa, cuando cambió radicalmente la organización de la producción, sustituyéndose el monopolio de la empresa pública por un modelo competitivo. Luego de un inicio en el que se consolidaron con éxito algunas empresas nacionales, entre ellas la privatizada YPF S.A., se produjo un masivo traspaso de activos a las corporaciones internacionales¹ y comenzó a observarse una tendencia de declinación continua de la producción de petróleo y de las reservas. Más recientemente, ciertas interpretaciones acerca de las características geológicas asociadas a una explotación a menor escala y algunos aspectos regulatorios han fomentado el ingreso de pequeñas compañías independientes, tanto de capitales extranjeros como nacionales, que en un contexto institucional que no despeja algunas incertidumbres en materia regulatoria, van logrando un buen desempeño a baja escala.

Las indefiniciones vinculadas a los lineamientos de la política energética de largo plazo tenderían a afectar la organización de esta industria, la cual, a nuestro juicio, tiene que ver con los mecanismos de generación y de apropiación de la renta petrolera, fundamentalmente en la etapa de exploración y extracción (*upstream*), en la que concentraremos nuestro estudio.

En términos de los resultados alcanzados en los noventa el cambio en la organización ha probado ser eficiente en relación a la maximización de la renta petrolera de corto plazo pero ha dado muestras de una insuficiente actividad exploratoria asociada a la sustentabilidad de largo plazo, que se hizo más evidente a partir de la crisis económico institucional del año 2002. En este sentido no solamente se ha notado una relativamente baja inversión exploratoria de parte de las empresas, sino también una baja actividad pública asociada a incentivar la inversión en investigación y desarrollo (rubro en el que incluimos la exploración), y otras acciones vinculadas a la definición de lineamientos estratégicos en el campo del petróleo y de la energía en general.

Más recientemente se han dado, a nivel regional e internacional, dos fenómenos que están estrechamente asociados y cuyas señales resultan algo ambiguas para los inversionistas. Por un

¹ En este caso consideramos tanto a Petrobrás como a Repsol en esta categoría, a pesar de la presencia de sus respectivos estados en las decisiones estratégicas, y en el primer caso en gran parte del paquete accionario.

lado ha aumentado la renta petrolera producto del aumento del precio internacional del petróleo; por otro, ha existido una mayor presión por parte de los Estados Nacionales de participar en esa mayor riqueza. En algunos casos esta acción se ha traducido en un cambio de rumbo en la política petrolera, tendiendo a la gestión estatal de la actividad productiva en donde la renta ya existe. En nuestro país, en cambio, el norte hacia donde se dirige la política energética está aún indefinido.

El avance de los Estados Nacionales en el contexto de precios internacionales en alza, podría considerarse un rasgo distintivo de una industria que hunde grandes sumas de capital en activos específicos y que está sujeta a fluctuaciones cíclicas en el valor de la renta que genera, aunque es más característico de aquellas economías que tienen regímenes contractuales más laxos. De este modo, el ciclo de la distribución de la renta se contraponen al de la inversión: se convoca al capital privado en períodos en que la renta petrolera es baja o inexistente y se cambian las condiciones contractuales cuando ésta se vuelve significativa. Una clara evidencia de oportunismo contractual en detrimento del inversor privado, concesionario de un área de explotación. Sin embargo, esta inconsistencia temporal, en el largo plazo, puede terminar incrementando el perjuicio del Estado, ya sea por una mayor cesión de la renta en futuras convocatorias o por mayores compensaciones en los tribunales arbitrales (generalmente internacionales).

El problema de maximizar la renta consiste en diseñar el modelo productivo y el esquema impositivo asociado, que provea la mayor producción imponible. En términos ilustrativos se trata de la alternativa entre aumentar el tamaño de una torta de la cual el Estado se apropiará de una determinada porción, o de procurar obtener la máxima porción en una torta de tamaño menor o, en el extremo, inexistente. Desde el punto de vista de las políticas públicas no es sencillo diseñar el contrato ideal. En general existe una tentación muy grande por alterar las reglas cuando la renta petrolera aumenta y es apropiada por el inversor privado.

Otra alternativa es que el inversor que ya está instalado en el mercado encuentre mecanismos especulativos para generar transferencias a su favor de parte del Estado, “cautivando” de algún modo al funcionario de turno. De esta manera, si bien la renta petrolera global se achica, el beneficio empresarial descontado a una tasa mayor a la tasa de descuento social, aumenta.

En términos de los mecanismos de generación de renta, nuestra hipótesis es que si bien la dotación geológica condiciona su existencia, se da una relación funcional entre el ciclo de la inversión (opuesto al ciclo de la apropiación de la renta petrolera) y el de la producción de hidrocarburos. Ello posibilitará establecer, con cierto rango, una relación en la que conociendo el nivel de inversión se podrá saber el nivel futuro de reservas y producción. Cuanto mejor sea la condición prospectiva del subsuelo, mayor será la producción y con ella la rentabilidad, dada la tecnología disponible.²

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/reportId=5_2174

