

CIEN AÑOS DE IDAS Y VENIDAS, SIN UNA POLÍTICA DE ESTADO SERIA Y CONSENSUADA

La Nación, Lunes 6 de Febrero de 2006

Fernando Navajas

En 2007, se cumplirán 100 años del descubrimiento de petróleo en Comodoro Rivadavia y el comienzo de la historia productiva hidrocarburífera en escala en la Argentina, si bien las actividades de producción de la cuenca cuyana ya databan de 20 años antes.

Este centenario reconoce períodos de idas y venidas entre esquemas de orientación autárquica (que predominan a lo largo de la historia) y esquemas de orientación al capital privado y a los mercados internacionales. Se pasó de ese modo de una posición de insuficiencia crónica hasta otra de exportador neto.

Existen luces y sombras, monotonía y grandes saltos, reformas y contrarreformas, aversión a lo nuevo y dinamismo descontrolado en la historia del desarrollo económico de los recursos energéticos no renovables del país.

Monopolio estatal

Los 50 primeros años de esta historia fueron un extenso y aletargado período de orientación hacia adentro, en los que se siguió un paradigma de autarquía, monopolio estatal y sobrerregulación para intentar cubrir el suministro estratégico.

A pesar de los esfuerzos de mucha gente notable del sector, los resultados fueron muy pobres y toda la política energética del país debió adaptarse a este síndrome autoinducido de poco petróleo.

Esta apatía dio lugar, a fines de los años 50, a un intento de "Big Bang" organizativo del sector llevado adelante por el presidente Arturo Frondizi, que dio un fuerte impulso a la iniciativa privada.

Poco después, la insostenibilidad política de las reformas apareció en escena y sobrevino una de las varias reversiones contractuales de la historia económica argentina: se dejó un modelo basado en los esquemas históricos anteriores, con leves destellos de apertura al sector privado (en 1967 con la ley de hidrocarburos y en 1985 con el Plan Houston), pero manteniendo el control estatal, monopólico y sobrerregulado, tanto en gobiernos constitucionales como de facto.

Se extendió el estancamiento productivo, en gran parte por insuficiencia de fondos públicos, y se ubicaron reservas con algunos descubrimientos importantes sólo en gas natural, que delinearon una nueva estrategia energética. En las compañías nacionales privadas, mientras tanto, aparecieron empresarios muy dinámicos.

Segundo Big Bang

El segundo Big Bang organizativo, esta vez uno grande, empezó a gestarse entre 1989 y 1990, a partir de varios decretos del presidente Carlos Menem.

Esas decisiones apuntaron al meollo de la cuestión regulatoria: libre disponibilidad del crudo, precios internacionales, convocatoria a licitaciones para exploración y explotación y, de gran relevancia, la transformación de YPF hacia su privatización.

Estos cambios marcaron el renacimiento económico de un modelo abierto, muy dinámico en la producción y descontrolado en la planificación energética a largo plazo.

Finalmente, en los últimos cinco años de esta historia otra vez apareció en escena la insostenibilidad política de las reformas y se dio paso a un limbo o a una suerte de purgatorio de la etapa anterior, en particular en lo que al control directo o indirecto de precios se refiere.

Quizá sobrevenga, en los tiempos que siguen, una síntesis superadora o, alternativamente, una nueva caída en el atraso, a la que la Argentina ya está acostumbrada.

La trilogía

¿Cómo debe evaluarse la performance de los diferentes períodos de la historia a que nos referimos? ¿Por el grado de autosuficiencia o dependencia externa? ¿Por el ritmo de descubrimientos, o de producción, o de consumo? ¿Por el tipo de propiedad (pública o privada)? ¿Por el grado de competencia o de planificación? ¿Por la productividad o competitividad?

Más bien, por nada de eso, debido a que ninguno de los puntos mencionados son objetivos finales en sí mismos y muchas veces tampoco son medios adecuados para la meta general buscada: depende del momento y del marco histórico e institucional.

Desde un punto de vista económico (y a ello se refieren el manejo y la asignación de recursos naturales), la eficiencia en la dinámica social, en un sentido amplio –que involucra agotabilidad, sostenibilidad, medio ambiente y otros aspectos sociales–, es el criterio que debe guiar la evaluación de cuán bueno es el manejo de los recursos hidrocarburíferos desde su descubrimiento hasta su utilización.

El ámbito de los incentivos a la exploración y producción reconoce una trilogía que empieza en el marco legal-contractual adecuado, sigue con precios al productor que reflejen señales relacionadas con valores de frontera o internacionales en un contexto de competencia, y culmina con impuestos que completen las señales de escasez que deben recibir las distintas demandas o consumos, tanto intermedios como finales.

Pobre desempeño

Es en el ámbito de los incentivos donde se asienta la explicación del pobre desempeño de los primeros 50 años de la historia que se está describiendo, y también una de las hipótesis de la crisis de oferta de los últimos años en la Argentina.

Según esta visión, una recesión muy larga iniciada en la segunda mitad de 1998, que desembocó en una crisis profunda, con quiebre contractual e intervención en el rubro precios, mantenidos artificialmente bajos e insostenibles –en momentos en que el mundo iba en dirección opuesta en esta materia–, redujeron severamente las inversiones en exploración. De ese modo se quebró con la tendencia que había marcado el esquema vigente en los años 90. Con arreglar convenientemente el esquema legal-contractual y las señales de precios, la respuesta de la oferta se haría visible automáticamente, según esta hipótesis.

Más allá de las señales, existen dos aspectos del lado de la oferta que hacen particularmente distintos a los recursos hidrocarbúricos.

El primero de ellos es la disponibilidad potencial de recursos o la riqueza geológica. El más agresivo de los esquemas de incentivos no va a hacer aparecer petróleo en Japón o gas natural en Suiza. No es sólo una cuestión de precios o de derechos de propiedad: la naturaleza tiene que hacer lo suyo. Pero en un rango amplio de escenarios que no son el de Japón o el de Suiza, y donde se encuentra la Argentina, aparecen cuestiones que contribuyen a que la naturaleza se muestre.

El segundo aspecto se refiere al desarrollo tecnológico y a la capacidad científico-técnica y empresarial (el acervo productivo sectorial y de capital humano del sector y su eslabonamiento con los centros y ámbitos de investigación), cosas que tienen que ver mucho entre sí y con la elasticidad de la oferta.

La otra hipótesis

Mirando estos elementos del lado de la oferta, aparece una segunda hipótesis sobre las "luces" del modelo previo a los 90 (como el descubrimiento de Loma de la Lata) y de la crisis de oferta reciente.

Según esta visión, el paradigma de la exploración entra en crisis por bajos incentivos a coordinar recursos tecnológicos y humanos dirigidos al descubrimiento y desarrollo, mientras el sector privado opera con precios razonables, pero hace "cortoplacismo energético", concentrándose en administrar y monetizar los que ya posee. En esta hipótesis, se requieren más que señales y aparecen reclamos de coordinación, planificación indicativa o intervención asociativa del Estado.

Después de mirar las lecciones de esta historia centenaria, ha llegado el momento de sentarse a pensar, y si es necesario reinventar, la política energética argentina sobre bases más perdurables que las modas intelectuales, políticas o ideológicas.