

# Los últimos 20 años de la política petrolera argentina

---

POR ROBERTO CADENAS ARTURI(\*)

**Sumario:** I. Introducción.- II. La historia reciente.- III. Los últimos 20 años de la política petrolera argentina.- IV. Reflexiones finales.- V. Referencias.

**Resumen:** el presente artículo se propone describir la política y las normas jurídicas relevantes referentes a la explotación de hidrocarburos en la República Argentina durante los últimos 20 años, para poder comprender la actualidad del sector.

**Palabras claves:** legislación del sector petrolero - hidrocarburos no convencionales - *fracking* - extractivismo - soberanía energética

## *The last 20 years of Argentine oil policy*

**Abstract:** *this article aims to describe the policy and relevant legal regulations regarding the exploitation of hydrocarbons in the Argentine Republic during the last 20 years, in order to understand the current situation of the sector.*

**Keywords:** *oil sector legislation - unconventional hydrocarbons - fracking - extractivism - energy sovereignty*

## I. Introducción

Desde sus inicios, la producción de hidrocarburos a nivel mundial depende de importantes inversiones que dan beneficios a largo plazo. Esto implica que la seguridad jurídica de un país que pretende explotar sus recursos petroleros con la ayuda de las empresas transnacionales del sector, tiene influencia en los niveles de inversión y su desarrollo. Especialmente las realizadas en la exploración de los recursos petroleros, que resulta ser el eslabón más oneroso e incierto en las cadenas productivas petroleras, aunque la aparición de nuevas tecnologías extractivas fue reduciendo esa incertidumbre, pero abriendo otras interrogantes.

---

(\*) Prof. de Derecho de Minería y Energía, Facultad de Ciencias jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Investigador.

Es por ello que no es de extraño que en un país donde el sector se caracteriza por tener escasa seguridad jurídica y reglas históricamente inestables, como la Argentina se encontrara con dificultades a la hora de desarrollar este sector en orden a las potencialidades naturales propias. También resulta importante destacar el hecho de que los capitales que se dirigen a la producción de hidrocarburos se enfoquen en gran medida en la extracción; que se caracteriza por menores plazos y riesgos que el que implica la exploración.

Asimismo, desde los primeros momentos del petróleo en Argentina, hay aspectos en tensión que han moldeado las políticas y las normativas que han regulado la actividad en el tiempo. Por un lado, el comportamiento del Estado a través de YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales) y del sector privado a través de corporaciones transnacionales de gran porte económico, con poder de lobby que manejan las cadenas productivas a nivel global; y por otro, a quien la legislación asigna la propiedad de los recursos hidrocarburíferos en el subsuelo y en las plataformas marinas.

Así la historia argentina siempre ha mostrado una creciente tendencia a la entrega al sector privado transnacional y a la centralización, con las provincias en un lugar secundario, a pesar de que la ley N° 24.145 de 1992 y el artículo 124 de la Constitución Nacional de 1994 después de muchos años le daban el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, siendo el estado Nacional el que establece la política general y la reglamentación.

A estas tensiones vigentes, se le ha sumado el déficit de la balanza de combustibles desde el año 2000 en adelante, por la creciente importación de combustibles en un país con gran escasez de dólares, el descubrimiento de las capacidades no convencionales del yacimiento de Vaca Muerta (explotable a través de la técnica de fractura hídrica que solo maneja el sector privado), una batería de legislación de enmienda, medidas erráticas y un contexto internacional cambiante. Que no han podido poner al país en la situación en la que debería estar de acuerdo con las riquezas naturales que posee. “La energía va mucho más allá de un concepto físico que se mide en julios, pues es también social, político, económico y cultural. No se puede entender sin el contexto en el que se usa” (Fernández Durán y González Reyes, 2014, p. 27).

## II. La historia reciente

Un tiempo después de iniciado el proceso de privatización de YPF a principios de la década de los noventa aparece la empresa española Repsol, que compró entre 1998 y 1999 casi la totalidad de las acciones de YPF por un total de quince mil millones de dólares y solo se dedicó a explotar los yacimientos heredados que YPF

había explorado en la década de los ochenta, vendiendo el petróleo extraído sin explorar, obteniendo así beneficios excepcionales. Se exportaron grandes cantidades de crudo al mercado internacional y con las ganancias compró yacimientos en otros lugares del planeta, ya que los yacimientos argentinos ya no eran rentables por la necesidad de tener que invertir en exploración entre otras cosas. Por ello, es que la inversión de Repsol YPF en exploración fue inexistente y las reservas de convencional menguaron y se agotaron con el tiempo.

En este sentido, y coincidiendo con Grigera (2013) al analizar la posconvertibilidad en Argentina, dice que en ese momento los países de la periferia empezaron a ser dadores predominantes de materias primas, el tercer mundo una vez más se inserta en el mercado mundial como oferente de espacios y territorios rurales para la extracción de hidrocarburos, minerales, biodiversidad y alimentos, cumpliendo así con la división internacional del trabajo.

Mientras lo descripto, el contexto económico y social de los dos años que siguieron a la crisis del 2001, serían complejos en varios niveles. En lo económico se daría la declaración de la imposibilidad de cumplir con los pagos de la deuda externa y la devaluación del peso argentino.

Durante el periodo 2003-2015 se realizaron varias obras, oleoductos y gasoductos para el transporte de petróleo y gas, claramente destinadas a la extracción, pero pocas inversiones para la exploración.

Mientras la economía e industria fueron creciendo a lo largo de la primera década del 2000, el consumo de combustible también creció y el consumo superó a la producción, provocando que la Argentina tuviera que importar combustibles para satisfacer las demandas hogareñas e industriales.

Se puede observar que la cuestión energética en nuestro país empieza a ponerse en debate y a colocarse en los primeros planos de las discusiones políticas y mediáticas, debido a la recomposición económica y de consumo que implicó aumentos en la demanda de energía.

Este aumento generó un fuerte impacto en las cuentas fiscales del país, puesto que se tuvieron que invertir grandes sumas de dinero para la importación de energía como se mencionó.

Las crisis cíclicas en el abastecimiento energético se deben, entre otras causas, a la dinámica sectorial instaurada desde la década de los años noventa, que hoy sigue funcionando.

### III. Los últimos 20 años de la política petrolera Argentina

En el 2003 asumía Néstor Carlos Kirchner, sucediéndolo Cristina Fernández desde el 2007, con un segundo mandato a partir del 2011 y hasta el año 2015. En estos años las medidas y hechos más importantes con respecto al sector petrolero fueron:

- Ley N° 25.943/04. Ley de creación de ENARSA.
- Ley N° 26.095/06, Creación de Fondos Fiduciarios; el establecimiento de derechos de exportación al petróleo crudo, sus derivados y el gas natural.
- Resolución 459/07 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios Creaba los Planes de Energía Total; los programas de Petróleo Plus, Refinación Plus y Gas Plus.
- 2011: anuncio de las capacidades no convencionales de la formación Vaca Muerta.
- Ley 26.741/12. Ley de Soberanía Hidrocarburífera y su decreto reglamentario 1.277/12.
- 2013: Acuerdo YPF-Chevron.
- Ley 27.007/14 modificatoria de la Ley 17.319/67.

Asimismo, en este periodo se tomaban algunas medidas respecto del gas licuado de petróleo y las fuentes renovables de energía por la Ley 26.190 promulgada en el año 2006, especialmente las vinculadas con la generación de electricidad y con el uso racional de la energía, a fin de diversificar la matriz energética argentina y no depender tanto de la matriz petrolera. Pero a pesar de estas medidas, no lograron los objetivos.

#### III.1. Periodo 2003-2015

Al asumir Néstor Carlos Kirchner en 2003 el país era neto exportador, principalmente de petróleo crudo y de gas natural. Las reservas de ambos hidrocarburos venían cayendo. REPSOL había dejado de explorar, su preocupación era producir para recuperar lo antes posible, lo que había gastado en la compra de YPF.

Mansilla (2007) manifiesta:

Argentina no puede basar su crecimiento en la extracción petrográsífera. El sector no demanda trabajo (ni directa ni indirectamente) y

empeora la distribución funcional del ingreso entre capital y trabajo. Los únicos beneficiados con la actual estructura del mercado son las empresas extranjeras que obtienen grandes beneficios extraordinarios al apropiarse de casi la mitad de la renta del recurso (además de sus utilidades normales) que envían regularmente al exterior. (p. 159)

El 29 de diciembre de 2004 por la Ley N° 25.943 se crea ENARSA (Energía Argentina SA) una sociedad anónima dedicada al estudio, exploración y explotación de yacimientos de hidrocarburos, el transporte, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización de estos productos y sus derivados, el transporte y distribución de gas natural, y la generación, transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica. Su creación estuvo relacionada con la necesidad política del Estado de contar con un espacio en el oligopolio desarrollado en el mercado de que YPF había desaparecido como empresa del estado.

Esta empresa iba a actuar en todas las actividades energéticas, no solo en las relacionadas con los hidrocarburos y era parte del engranaje del Plan Energético Nacional 2004-2019, así se comenzó a reducir la participación del petróleo en la matriz primaria y, paralelamente, se inauguró una política en energías alternativas y renovables. Con la ley 26.190, o Ley de Régimen de Fomento Nacional para el Uso de Fuentes Renovables, aprobada por el gobierno a fines de 2006, el país intentaba la diversificación energética.

Este plan incluía la asociación de ENARSA con la petrolera Venezolana PDVSA. Pero a pesar de un buen inicio con varios convenios firmados con privadas, la empresa no pudo obtener los objetivos propuestos y quedó limitada por su falta de infraestructura y por las grandes empresas que manejan el mercado. Su fracaso se debió a que no fue una empresa con actividades productiva. Era una unidad de negocios, que se asociaba con terceros privados que eran los operadores.

Desde la privatización de YPF, Argentina se había quedado sin una empresa petrolera de bandera. Los beneficios recibidos de la privatización no se habían producido y disminuía la producción de petróleo y gas natural.

Como prácticamente todas las áreas existentes en el continente argentino o estaban en manos privadas o en manos de las provincias, se le cedió a ENARSA la Plataforma Continental, para que mediante permisos de exploración y concesiones de explotación activara el potencial que pudiera existir en ellas.

En cuanto a su composición accionaria, ENARSA fue concebida como una Sociedad Anónima con el 53% de las acciones en manos del Estado nacional, el 13% en manos de las Provincias y el 35% operable en Bolsa.

Con la expropiación realizada por el estado argentino del 51% del capital accionario de YPF SA a Repsol, ENARSA se ha vuelto innecesaria, además con la Ley Nº 27.007 de 2014 se le sacó a ENARSA la titularidad de la Plataforma.

En el 2002 se habían creado los fondos fiduciarios con la Ley Nº 25.565, de Presupuesto de la Nación, para subsidiar los consumos residenciales de gas para la Región Patagónica, Departamento Malargüe y la Puna. Los percibían las distribuidoras zonales de gas natural y gas licuado de petróleo. El fondo se generaba a partir de un recargo al metro cúbico de gas natural a los usuarios del resto del territorio nacional.

Pero fue la Ley Nº 26.095/06, la que creó cargos específicos para el desarrollo de la Infraestructura energética, para la expansión del sistema de generación, transporte y distribución de los servicios de gas y electricidad.

Este tipo de mecanismo se expandió y la intención del gobierno era tratar de sustituir ciertas funciones que tenían las empresas estatales. A esto, y en forma contradictoria, se le sumó el congelamiento de tarifas del gas y electricidad, que afectaron la forma de financiar las inversiones que se querían propiciar. A partir de esto disminuyeron las inversiones en infraestructura eléctrica y de gas natural.

Otra de las medidas importantes del período fue continuar la con la aplicación de derechos de exportación, ya que a partir del año 2000 la exportación de petróleo y gas natural subían. Por esto, el Estado Nacional empezó a aplicar derechos de exportación. El Decreto 310/2002, establecería los primeros derechos de exportación del período y una serie de resoluciones posteriores fueron ratificando de manera creciente la vigencia de estos derechos, que subsistirían hasta el año 2013, cuando comenzaron a bajar las exportaciones, por lo que los derechos de exportación perdieron entidad.

Así, según Barrera (2013):

Son varios los sectores que sostienen que las caídas de las reservas y de la producción durante la década de 2000 son producto de la implementación de los derechos de exportación en 2002 y su incremento en los sucesivos gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-actualidad), que desacoplaron parcialmente los precios internos de los externos. (p. 96)

Con posterioridad aparecen los planes de ENERGÍA TOTAL, que por la Resolución 459 del 12 de julio de 2007 creaba el Programa de Energía Total, en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el cual iba a tener como objetivo incentivar la sustitución del consumo de gas natural y/o energía eléctrica, por el uso de combustibles alternativos para las diferentes

actividades productivas y/o la Autogeneración eléctrica. Y los programas de Petróleo Plus, Refinación Plus y Gas Plus que tenían como objetivo incrementar la producción de petróleo de las cuencas argentinas y aumentar la capacidad de las refinerías.

Pero a pesar de todas las medidas generadas por el gobierno, no se había logrado incrementar las producciones de petróleo y gas natural, ni mejorar la balanza comercial energética. Las producciones de hidrocarburos bajaban, las importaciones de gas natural crecían, en un contexto de altos precios internacionales.

En el 2011 se anunció el descubrimiento de los yacimientos no convencionales en Vaca Muerta, que fue identificado como uno de los reservorios de hidrocarburos no convencionales más grandes y con mayor calidad del mundo. Situación que creaba nuevas posibilidades e interrogantes.

Así es que para revertir la situación y ante el horizonte de posibilidades que implicaba Vaca Muerta se incorpora una modificación importante, aunque superficial y tardía, a partir de la Ley 26.741/12 y su Decreto reglamentario 1277/12, que expropián una parte de las acciones de REPSOL en YPF S.A., reorganizan el papel estatal y propician la explotación de los recursos hidrocarburíferos no convencionales y la posibilidad del ingreso casi sin restricciones de empresas extranjeras. Sumado a estas regulaciones, el nuevo esquema jurídico se completó con la Ley N° 27.007 de octubre del 2014 que colabora a estos fines, adaptando la Ley N° 17.319 a las nuevas técnicas de explotación no convencionales.

El 4 de mayo del 2012 se promulgaba la Ley N° 26.741, llamada de Soberanía Hidrocarburífera. Esta ley consideraba de interés público nacional, el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos, creaba el Consejo Federal de Hidrocarburos y declaraba de utilidad pública y sujetaba a expropiación el 51% del patrimonio de YPF SA y Repsol YPF Gas SA. Además, fijaba los siguientes principios de política hidrocarburífera:

- La promoción del empleo de los hidrocarburos y sus derivados como factor de desarrollo e incremento de la competitividad de los diversos sectores económicos y de las provincias y regiones.
- La conversión de los recursos hidrocarburíferos en reservas comprobadas y su explotación y la restitución de reservas.
- La integración del capital público y privado, nacional e internacional, en alianzas estratégicas dirigidas a la exploración y explotación de hidrocarburos convencionales y no convencionales.

- La maximización de las inversiones y de los recursos empleados para el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos en el corto, mediano y largo plazo.
- La incorporación de nuevas tecnologías y modalidades de gestión que contribuyan al mejoramiento de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos y la promoción del desarrollo tecnológico en la República Argentina con ese objeto.
- La promoción de la industrialización y la comercialización de los hidrocarburos con alto valor agregado.
- La protección de los intereses de los consumidores relacionados con el precio, calidad y disponibilidad de los derivados de hidrocarburos.
- La obtención de saldos de hidrocarburos exportables para el mejoramiento de la balanza de pagos, garantizando la explotación racional de los recursos y la sustentabilidad de su explotación para el aprovechamiento de las generaciones futuras.
- Creaba el Consejo Federal de Hidrocarburos y definía sus funciones. El mismo estaba integrado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Industria; las provincias; la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y tenía el objeto de promover la actuación conjunta del Estado Nacional y las Provincias, expedirse sobre el cumplimiento de los objetivos y fijar la política petrolera Argentina surgida del Poder Ejecutivo Nacional.
- Decidía expropiar YPF en manos de REPSOL A estos fines declaraba de utilidad pública y sujetó a expropiación el cincuenta y un por ciento (51%) del patrimonio de YPF Sociedad Anónima y de REPSOL YPF Gas S. A. También, para asegurar la continuidad jurídica y la gestión de YPF, se la mantenía como sociedad anónima y se la facultaba a acudir a fuentes de financiamiento internas y externas, a la concertación de asociaciones estratégicas, uniones transitorias de empresas y todo tipo de acuerdos con otras empresas públicas, privadas o mixtas, nacionales o extranjeras.

Así, a partir de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera del año 2012, el 51% de las acciones expropiadas a Repsol, se distribuyó entre el Estado Nacional, el cual tendría la mayoría, y las provincias integrantes de la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos, que obtendrían acciones de acuerdo con sus niveles de producción y de reservas comprobadas en su territorio.

También nombraba a la nueva sociedad como YPF Sociedad Anónima y los directores se nombrarían en proporción a las tenencias del Estado nacional, de los Estados provinciales y uno en representación de los trabajadores de la empresa. El Estado nacional, para imponer sus decisiones, debería contar con el apoyo de los directores de todas las provincias. El Congreso Nacional sería el único autorizado, por los dos tercios de sus miembros, a transferir las acciones expropiadas. El precio de la expropiación sería tasado por el Tribunal de Tasaciones de la nación.

Como es sabido, la mencionada expropiación generó un juicio contra la Argentina iniciado por REPSOL, que se está tramitando en los tribunales de los Estados Unidos de América, específicamente en los tribunales de Nueva York y que le costara millones de dólares al país (Fest, 2020).

La Ley 26.741 sería reglamentada por el Decreto 1277 del 25 de julio del 2012. La Reglamentación incluía las siguientes medidas para alcanzar los objetivos de la ley:

- El Plan nacional de Inversiones en Hidrocarburos.
- La Comisión de Planificación y coordinación estratégica del Plan.
- Creaba un Registro Nacional de Inversiones en Hidrocarburos y Derogaba Parcialmente los llamados decretos desregulatorios del menemismo (1055, 1212 y 1589 del año 89), que esencialmente se referían a la libre disponibilidad del crudo.

El Plan Nacional de Inversiones fijaba como ejes estratégicos el aumentar las inversiones en exploración, explotación, refinación, transporte y comercialización de hidrocarburos.

La Comisión de Planificación tendría como objetivos asegurar el cumplimiento del Plan. Estaba constituida por tres miembros en representación cada uno de las tres Secretarías siguientes, de Política Económica y Planificación del Ministerio de Economía; de Energía del Ministerio de Planificación Federal y de Comercio Interior del Ministerio de Economía y su misión esencial sería elaborar anualmente el Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas a los fines de garantizar la maximización de las inversiones y de los recursos empleados para el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos en el corto, mediano y largo plazo.

A estos fines creaba un Registro de Inversiones donde debían incluirse, obligatoriamente, las empresas que quisieren realizar actividades de exploración, explotación, refinación, transporte y comercialización de hidrocarburos.

En cuanto al autoabastecimiento y recuperación de reservas; a la refinación y a la comercialización y transporte de hidrocarburos las empresas deberían presentar anualmente un Plan de Inversiones cuyo cumplimiento sería controlado por la Comisión de Planificación.

A los fines de asegurar precios comerciales razonables, la Comisión de planificación y coordinación establecería los criterios que regirían las operaciones en el mercado interno y publicaría precios de referencia de cada uno de los componentes de los costos y precios de referencia de venta de hidrocarburos y combustibles, los cuales deberían cubrir los costos de producción y la obtención de un margen de ganancia razonable. En caso de incumplimiento de sus obligaciones por parte de las empresas, la Comisión de planificación establecería multas y sanciones que podría llegar a la nulidad de las concesiones otorgadas.

Así, Barrera (2013) sostiene: “A pesar de haberse implementado políticas parciales y desarticuladas que procuraron generar una intervención más activa por parte del Estado, hasta 2012 la política energética no modificó la arquitectura legal constituida en 1989” (p. 65).

Como se mencionó previamente, en el 2011 se anunció el descubrimiento de Vaca Muerta (Krakowiak, 2011), pero por cuestiones técnicas y de decisión política la Argentina no contaba ni tenía la intención adquirir la tecnología y el capital humano necesario para llevar adelante este tipo de explotaciones a través de fractura hídrica a partir de YPF SA. Por lo cual la única alternativa era asociarse con empresas privadas transnacionales que ya tuvieran las tecnologías de fractura hídrica y los conocimientos para dichas empresas.

Como explica Giuliani (2017, p. 52) a principios del año 2013 y ante la dificultad de obtener el financiamiento y medios técnicos para llevar a cabo la explotación de lo “descubierto”, el Gobierno nacional a partir de los Decretos 927 y 929 trató de revertir la situación. Estos decretos creaban estímulos que en ese momento no eran parte de la normativa del momento y estaban destinados a atraer inversores para proyectos no inferiores a los 1.000 millones de dólares. Estos decretos les permitían:

- Luego del quinto año de iniciado el proyecto, daba derecho a comercializar en el mercado externo el 20% del volumen extraído con una alícuota del 0% de retenciones, o de comercializarlo al mismo precio en el mercado interno si no se hubiese alcanzado el autoabastecimiento en el país.
- Libre disponibilidad del 100% de las divisas provenientes de la exportación.

Estos decretos fueron el marco en el cual se celebró el acuerdo confidencial.

Es necesario mencionar que la empresa norteamericana que en otros tiempos se llamó Texaco y que en ese momento se llamaba Chevron (Boyanovsky, 2022), tenía y tiene un enorme historial de desastres ambientales a partir de su actividad extractiva, siendo el caso de lo sucedido en Ecuador el que ha tomado más trascendencia por su magnitud y por la actitud de la empresa.

A pesar de esto, ambas petroleras firmaban en 2013, el acuerdo YPF-Chevron que constaba de cuatro documentos, la “Carta Acuerdo”, la “Garantía”, los “Términos y Condiciones del Proyecto de Inversión para Exploración” y un cuarto documento, el “Acuerdo de Inversión para Proyecto”. Este Convenio al ser firmado por dos empresas privadas se presentaba como un acuerdo sujeto a secreto comercial y, por lo tanto, resultaba inconveniente la difusión pública de sus términos. Esto dio lugar a numerosas controversias que se sumarían a las ya existentes referidas a la cuestión ambiental durante la explotación. El acuerdo era sobre 380 kilómetros cuadrados de Vaca Muerta que tiene en su totalidad 30.000 kilómetros cuadrados y el compromiso de inversión era de 1.240 millones de dólares. Si este proyecto piloto daba buenos resultados se invertiría más y se abriría la posibilidad para la participación de otros privados transnacionales en la zona (Fernández Blanco, 2013).

En la madrugada del 29 de agosto de 2013 la Legislatura neuquina aprobó la Ley provincial 2867 que ratificó lo actuado por la provincia en relación con el proyecto de YPF con Chevron.

Una vez formalizado el acuerdo el gobierno consideró conveniente generalizar las disposiciones para generar seguridad jurídica y que otras empresas pudieran acceder a los beneficios que dicho acuerdo tipo brindaba.

Esto dio como resultado la sanción de la Ley N° 27.007 en octubre del 2014. La mencionada ley modifica la Ley N° 17.319 del año 1967, considerada la ley madre de la actividad. Entre los puntos más importantes que modifica se puede mencionar:

- Se refiere a los plazos básicos para la etapa de Exploración, distingue entre yacimiento convencional; no convencional y plataforma continental y se establece que serán fijados por la autoridad de aplicación en cada licitación.
- Acorta los plazos y los reduce a dos períodos. El acortamiento es 3 años para los convencionales para cada periodo, de 4 años para los no convencionales para cada periodo y 5 años para la plataforma continental para cada periodo. La prórroga se mantiene en hasta 5 años.
- No fija límite a los permisos de exploración que las mismas personas (física o jurídica) pueden tener.

- Define lo que se entiende por explotación no convencional: Entiéndase por explotación no convencional de hidrocarburos: la extracción de hidrocarburos líquidos y/o gaseosos mediante técnicas de estimulación no convencionales aplicadas en yacimientos ubicados en formaciones geológicas de rocas esquisto o pizarra (*shale gas* o *shale oil*), areniscas compactas (*tightsands*, *tight gas*, *tightoil*), capas de carbón (*coalbedmethane*) y/o caracterizados, en general, por la presencia de rocas de baja permeabilidad.
- Las concesiones de explotación serán otorgadas por el Ejecutivo nacional o provincial que, además, podrán otorgarlas sobre zonas probadas.
- Los permisos y concesiones regulados por esta ley serían adjudicados mediante licitaciones en las cuales podrá presentar ofertas cualquier persona física o jurídica que reúna las condiciones establecidas.
- Se refiere a la vigencia de las concesiones de explotación. Para las convencionales serán de 25 años; para las no convencionales se extienden a 35 años, incluido el Plan Piloto de 5 años, y para las ubicadas en la plataforma continental el plazo es de 30 años. Pueden pedir hasta 10 años de prórroga; con 1 año de antelación al vencimiento.
- Se refiere a la adjudicación de las concesiones, primando primero el derecho que se otorga a los concesionarios preexistentes o que se conviertan en titulares de una concesión no convencional, para las restantes se procederá a licitación.
- Se establece ciertos criterios para la adjudicación.
- Establece el pago de cánones para exploración y para explotación. Los montos son fijos en moneda local. Por el primer periodo: doscientos cincuenta pesos (\$ 250) por km<sup>2</sup>. Por el segundo período: mil pesos (\$ 1.000) por km<sup>2</sup>.
- Con respecto a las regalías: el concesionario de explotación pagará mensualmente al Concedente en carácter de regalías, tanto por el petróleo como por el gas natural un 12% del valor de los respectivos hidrocarburos (el valor es en Boca de Pozo, menos el flete que corresponda y lo declara el permisionario o concesionario). El Estado puede solicitar el pago en especie.

Se autoriza disminuir hasta el 5% la regalía a criterio del poder concedente. En caso de prórroga hay un adicional del 3%, en cada sucesiva prórroga, pero hasta

un máximo del 18%. Las concesiones no Convencionales pueden pagar una regalía adicional del 3%, hasta un máximo de 18%.

- Prohíbe al Estado nacional o a las Provincias reservar áreas a favor de entidades o empresas públicas o con participación estatal.
- Las Autoridades de Aplicación del ámbito nacional y provincial según correspondiere son la Secretaría de Energía de la Nación y la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas promoverán la unificación de los procedimientos y registros tendientes al cumplimiento de sus respectivas competencias y el intercambio de información con dicho propósito y con el cumplimiento de los objetivos de autoabastecimiento previstos en la Ley N° 26.741.
- Deja sin efecto la transferencia de los Permisos de Exploración y Concesiones de Explotación a ENARSA y pasan a la Secretaría de Energía de la Nación. Si existieren contratos de asociación con ENARSA, estos pasan a ser permisos de exploración y Concesiones de Explotación.

### **III.2. Periodo 2015 -2023**

A fines del 2015 asume como presidente de la República Argentina Mauricio Macri, el cual nombra a Juan José Aranguren al frente de la Secretaría de Energía, quien duraría en su cargo 30 meses. Aranguren fue muy cuestionado por los excesivos beneficios otorgados a Shell, que acrecentó su participación en la energía argentina en esos años (Ini, 2019).

Cabe aclarar que Aranguren ejerció la presidencia de la filial argentina de la petrolera Royal Dutch Shell entre 2003 y 2015, además de vicepresidente de Suministros para América Latina de la misma a nivel mundial. Durante su gestión los hechos más importantes fueron:

- Durante los primeros meses de su gestión impulsó un fuerte aumento en los precios de los combustibles, naftas y GNC, convirtiendo a la Argentina en el segundo país con las naftas más caras de Latinoamérica.
- En enero de 2016 anunció fuertes aumentos en las tarifas de electricidad y gas.
- Entre 2017 y 2018 Shell se ubicó como principal importadora de petróleo.
- Las importaciones de naftas y gasoil de todas las empresas registraron expansiones, excepto YPF SA.

- Las cuotas de mercado de YPF SA en comercialización de naftas y gasoil se redujeron 7% mientras Shell creció un 20%.
- En 2017 el gobierno adjudicó a empresas británicas áreas *off shore* para la exploración petrolera en el mar territorial argentino en una de las cuencas que involucra a Malvinas. Según una investigación del Observatorio de la Energía, la Tecnología y la Infraestructura para el Desarrollo (OETEC), la Secretaría de Energía le otorgó el control de la cuenca que rodea a las islas a empresas británicas que trabajaron ilegalmente para el gobierno kelper (Bidegaray, 2019).
- En 2018 el gobierno del presidente Macri liberalizó los precios del barril de petróleo, también flexibilizó la legislación laboral del sector.

En septiembre de 2018, Aranguren sería reemplazado en la cartera por Javier Iguacel que duraría en su cargo hasta diciembre de 2018 y sería reemplazado por Gustavo Lopetegui.

Con respecto a Vaca Muerta, durante el período 2015- 2019, el precio internacional de los hidrocarburos había bajado en 2015 y fueron subiendo progresivamente hasta la pandemia, cuando volvieron a bajar. En ese momento y aun con precios a la suba, no había muchos márgenes para la rentabilidad de lo extraído en Vaca Muerta por las empresas de acuerdo con la cotización internacional. Situación que no ayudó a que despegara la explotación como se esperaba y lo cual explica, por ejemplo, la liberalización de los precios del barril y la flexibilización de la legislación laboral del sector, la intención del gobierno era garantizar a toda costa ciertos grados de rentabilidad para las transnacionales, como sus antecesores.

Cabe aclarar que los hidrocarburos no convencionales tienen mayores precios de producción, con lo cual la ecuación de rentabilidad funciona con un precio determinado del barril teniendo en cuenta el yacimiento y los costos de su explotación particular.

El término no convencional corresponde a hidrocarburos ubicados en acumulaciones en el subsuelo de petróleo y gas natural, cuya extracción no puede realizarse por medios convencionales por encontrarse a mayor profundidad y en condiciones diferentes que en un yacimiento convencional, por lo cual requiere procedimientos más trabajosos y costosos que implican otras tecnologías, siendo la fractura hidráulica o *fracking* la más utilizada.

Desde hace años se sabe de la existencia de estos recursos en Argentina señala Di Sbroiavacca (2015), que entre las décadas de los años sesenta y setenta cuando YPF descubrió los yacimientos de Puesto Hernández y Loma La Lata, trabajó en

Vaca Muerta y Los Molles, pero entonces no existía tecnología que hicieran viable su extracción. A nivel internacional en el año 2005 comenzó la explotación comercial de no convencionales en Estados Unidos, con el primer yacimiento no convencional en Texas, que fue el producto del trabajo de esa nación a partir de la década de los años ochenta como consecuencia de la declinación de sus reservas de petróleo y gas en la década previa (pp. 144-145).

A partir del 2017 se empieza a ver la suba de los precios internacionales y Vaca Muerta vuelve a estar en las consideraciones de las petroleras internacionales. Así con la suba de precio de los hidrocarburos en los últimos años y con la vigencia de la normativa descripta han desembarcado las petroleras transnacionales más importantes, explotando varias áreas cada una, entre las que están a la Royal Dutch Shell, Vista Oil Company y Exxon Mobil Exploration (SO).

En este orden, Bravo (2018) plantea que dentro del esquema legal existente, la solución para lo que sucede en Vaca Muerta vendría de la mano de la implementación de una explotación controlada, con la consecuente licencia social (por los efectos ambientales que podía producir el *fracking* de acuerdo con lo sucedido en otros países donde este tipo de explotación se ha sostenido en el tiempo), protegiendo y conservando los recursos para no ver afectado el uso de las generaciones futuras (artículo 41 de la Constitución Nacional).

Este autor plantea que se debe industrializar la producción primaria para convertirla en bienes petroquímicos, fertilizantes, etc., agregando valor a la materia prima. Y con las rentas excedentes producidas empujar el cambio de la estructura productiva del país a partir de industrialización y el desarrollo tecnológico. Aunque esto solo sería posible si los recursos de Vaca Muerta fueran manejados por el Estado nacional y las provincias a través de una empresa como YPF.

Pero en la actualidad más del 80% de la formación se ha concesionado por 35 años, que podrían ser más, por las prórrogas permitidas por la normativa vigente (Ley N° 27.007), por lo cual las empresas transnacionales que obtuvieron las concesiones ya cuentan con derechos adquiridos, por lo que las opciones posibles para revertir, serían expropiar y generar juicios que saldrían millones de dólares y que probablemente Argentina pierda, como está pasando con la expropiación parcial de YPF del 2012, o que las empresas recaigan en incumplimiento contractual.

En el año 2019 asume como presidente electo Alberto Fernández cuyo mandato finaliza en diciembre del año 2023. Como se ha dicho, en el esquema legal actual, la rentabilidad del petróleo argentino depende, del *fracking* llevado adelante por empresas extranjeras y, por ende, del precio internacional. Es por ello que una vez finalizada la pandemia y recuperados los precios Vaca Muerta vuelve nuevamente a ser rentable (Horowitz, 2021).

En referencia al *fracking* y siguiendo a Svampa (2012) cuando expone que las actividades de explotación de hidrocarburo no convencionales, la megaminería a cielo abierto, la construcción de grandes represas hidroeléctricas, la expansión de la frontera pesquera y forestal y la generalización del modelo de agronegocios (soja y biocombustibles), constituyen las figuras emblemáticas del extractivismo. Que se caracteriza por la gran escala de los emprendimientos, grandes inversiones de capitales (capital-intensivas, y no trabajo-intensivas), el carácter de los actores involucrados, la concentración económica, la especialización productiva, y los grandes impactos y riesgos que importan en términos sociales, económicos y ambientales. También plantea que con estas actividades se consolidan enclaves de exportación, que generan fragmentación social, regional, y dependencia del mercado internacional.

Así, gracias a la sociedad entre gobiernos y grandes empresas por encima de la orientación político-ideológica de los gobiernos, el actual escenario de conflictos ilustra el modo cómo el extractivismo pone en crisis las democracias, ya que se trata de un modelo que avanza sin el consenso de las poblaciones, generando todo tipo de conflictos, además del crecimiento de la criminalización y la represión de las resistencias.

Sin duda Vaca Muerta es un éxito por momentos, habría que evaluar si es justo para quiénes lo es.

#### **IV. Reflexiones finales**

La suerte del petróleo argentino y de que los beneficios que implica lleguen a sus justos dueños, ha sido desde los inicios del petróleo en Argentina la suerte de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, la primera empresa petrolera estatal del mundo que por su finalidad más elevada y su accionar siempre se ha encontrado en la oposición a las grandes empresas transnacionales.

Desde hace tiempo ha quedado clara su importancia social, económica, política, estratégica y cultural, por lo que la empresa significó a lo largo de su vida en todos los ámbitos en los que desarrolló su actividad.

La soberanía energética como sueño de los próceres energéticos, sigue siendo eso, un sueño, un ideal a seguir para algunos y no una realidad tangible como debería ser de acuerdo con la riqueza natural existente en el territorio del país.

Pero a pesar de esto, la esperanza siempre se renueva de la mano de lo que la naturaleza nos va brindando en la búsqueda interminable de energía, Vaca Muerta, las potencialidades eólicas de nuestro territorio, las plataformas marítimas, el litio hoy y la minería espacial mañana, son oportunidades de volver a un camino

donde no dependamos de los intereses que a lo largo de nuestra historia nos han ayudado a llegar a la situación actual, un país rico pobre.

## V. Referencias

Barrera, M. A. (2013). La renta petrolera en Argentina: un análisis de las últimas dos décadas. *Revista Ensayos de Economía* (Nº. 43, pp. 95-96).

Bidegaray, M. (17 de mayo, 2019). Adjudican 18 áreas “offshore” para buscar petróleo y gas en el mar argentino. *Clarín*. [https://www.clarin.com/economia/adjudican-18-areas-offshore-buscar-petroleo-gas-mar-argentino\\_0\\_V7xlLFaVg.html](https://www.clarin.com/economia/adjudican-18-areas-offshore-buscar-petroleo-gas-mar-argentino_0_V7xlLFaVg.html)

Boyanovsky, B. (8 de mayo, 2022). Ecuador: la masacre ambiental de Chevron otra vez en el tapete. *Tiempo Argentino*. <https://www.tiempoar.com.ar/mundo/ecuador-la-masacre-ambiental-de-chevron-otra-vez-en-el-tapete/>

Bravo, V. (2018) Política energética Argentina durante el periodo 2014-2018. *Documento de trabajo*. Fundación Bariloche (pp. 12-13). <https://fundacionbariloche.org.ar/wp-content/uploads/2021/06/IDEE-2018-02-1.pdf>

Disbroiavacca, N. (2015). Shale Oil y Shale Gas en Argentina. Estado de situación y prospectiva. *Cuadernos de Investigación. Serie Economía* (pp. 142-168).

Fernández Blanco, P. (17 de julio de 2013). Anunciaron el acuerdo de YPF con Chevron, pero los detalles aún son secretos. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/anunciaron-el-acuerdo-de-ypf-con-chevron-pero-los-detalles-aun-son-secretos-nid1601733/>

Fernández Durán, R. y González Reyes, L. (2014). En la espiral de la energía. Volumen I: Historia de la humanidad desde el papel de la energía (pero no solo). Libros en Acción.

Fest, S. (6 de junio, 2020). Ocho años después de la expropiación de YPF, Argentina se enfrenta a pérdidas millonarias. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/economia/2020/06/06/5edad12f21efa0a9208b461c.html>

Giuliani, A. M. (2017). La explotación de hidrocarburos en Argentina, en el marco del *governance*. El caso de Vaca Muerta. *Revista Administración pública y sociedad* (Nº 3, p. 52).

Grigera, J. F. (2013). La insostenible levedad de la industrialización. *Revista Batalla de Ideas* (Nº 4, p. 4).

Horowitz, J. (9 febrero, 2021). Los precios mundiales del petróleo se han recuperado de la pandemia. *CNN español*. <https://cnnespanol.cnn.com/2021/02/09/precios-petroleo-mundo-recuperacion-pandemia/>

Ini, C. (6 de diciembre, 2019). Procesaron a Juan José Aranguren y a Laura Alonso por el caso Shell. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/procesaron-juan-jose-aranguren-laura-alonso-caso-nid2313337/>

Krakowiak, F. (8 de noviembre, 2011). Un hallazgo que podría hacer historia. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-180788-2011-11-08.html>

Mansilla, D. (2007). *Hidrocarburos y política energética. De la importancia estratégica al valor económico: desregulación y privatización de los hidrocarburos en Argentina*. Ediciones del CCC.

Svampa, M. N. (2012). Consenso de los *Commodities* y Megaminería en América Latina. *Revista América Latina en movimiento*. Editorial Agencia Latinoamericana de Información (Nº 5/8 473, p. 7).

Svampa, M. N. (2012). Consenso de los *Commodities*, Giro Ecoterritorial y Pensamiento crítico en América Latina. *Revista del Observatorio Social de América Latina* (Año XIII, Nº 32, p. 3).

## Legislación

Ley 17.319. Ley de Hidrocarburos. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 30/06/1967.

Ley 24.145. Ley de Federalización de Hidrocarburos - Transformación empresarial y privatización. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 24/09/1992.

Decreto nacional 310 del año 2002. Decreto Exportaciones. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 13/02/2002.

Ley 25.943. Ley de Energía Argentina Sociedad Anónima. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 02/11/2004.

Ley 26.190. Ley de Régimen de Fomento Nacional para el uso de Fuentes Renovables de Energías destinadas a la Producción de Energía Eléctrica. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 02/01/2007.

Ley 26.197. Ley de Hidrocarburos. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 03/01/2007.

Ley 26.741. Ley de Soberanía Hidrocarburífera. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 07/05/2012.

Decreto nacional 1277 del año 2012. Decreto reglamentario de Ley 26.741. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 27/07/2012.

Ley 27.007. Ley que modifica ley 17.319. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 30/10/2014.

Fecha de recepción: 31-03-2023

Fecha de aceptación: 27-09-2023

