

1a. Sesion ORDINARIA DE PRÓRROGA

06/12/2006

MODIFICACIÓN DE LA LEY 17.319 DE HIDROCARBUROS

0235-S-2006 - 0235-S-2006 –

SR. PEREZ, ADRIAN.- Señora presidenta: nosotros hemos firmado el dictamen en disidencia total, y por eso adelanto nuestro voto negativo al proyecto en cuestión. El texto de esta iniciativa va más allá de la reglamentación o se extiende respecto del reconocimiento constitucional de las provincias sobre el dominio de los recursos naturales, ya que también se les transfiere de pleno derecho todo lo atinente a los permisos de exploración y concesiones de explotación de hidrocarburos. Para mí esta interpretación supera la que ha pretendido darle el constituyente en 1994. Pero antes de efectuar un análisis de esta cuestión, quisiera señalar en qué contexto vamos a sancionar este proyecto de ley. Ha quedado en claro que la sanción se va a producir en un contexto de corrimiento y ausencia de parte del Estado en materia de planificación, regulación y de gestión del sector energético. Esto es lo más problemático. En otras oportunidades hemos dicho que efectivamente a partir de la década del 90 se produjo unamodificación conceptual de la visión que se tenía en la Argentina sobre los hidrocarburos y los recursos energéticos. Siempre hemos considerado que los hidrocarburos tienen el carácter de recurso natural no renovable y que por lo tanto deben ser tratados como un bien estratégico central y vital para la competitividad del conjunto de la economía. Ese es nuestro criterio y el criterio que nunca debió haberse abandonado en la Argentina. Sin embargo, en la década del 90 los hidrocarburos dejaron de ser conceptualizados de esa forma para ser considerados como meras mercancías o commodities. Eso hizo que tanto la producción, el destino, como los precios y la rentabilidad estuvieran ausentes del control estatal y pasaran a ser fijados exclusivamente por el mercado. En este caso debemos recalcar además que se trata de un mercado claramente oligopólico. Esto ha traído algunas consecuencias sumamente nocivas que todos conocemos. Este modelo de desregulación absoluta del sector energético ha tenido como consecuencia la crisis energética actual, que nadie desconoce. Debemos señalar que en los últimos años hubo un escaso nivel de exploración. Esto es algo que mencionamos durante el tratamiento del régimen de promoción en materia de exploración y explotación. Se produjo una caída abrupta en materia de exploración; en los últimos cinco años el nivel promedio fue de veintiséis pozos exploratorios anuales contra los ciento diecisiete de la década del ochenta. También existió un crecimiento irracional de los niveles de extracción, atado al crecimiento exponencial de las exportaciones. Por un lado disminuía el nivel de exploración y por otro crecía fuertemente el nivel de extracción. Este proceso tuvo una consecuencia letal, que fue la caída en el nivel de reservas. Pasamos en muy poco tiempo de veinte a ocho años de reservas. Otra característica fue la consolidación de los esquemas de concentración de la actividad en pocas empresas que exhibieron importantes niveles de ganancia en contraposición al Estado que fue perdiendo participación en la renta petrolera. Es en este contexto de absoluta desregulación y de absoluta crisis energética en el cual se propone esta regulación y reglamentación del artículo 124 de la Constitución Nacional. Hemos señalado la necesidad de establecer algunas políticas como cuestión previa a la posibilidad de discutir el alcance que debe darse al artículo 124 de la Constitución. Hemos señalado la necesidad de crear previamente un ente de control para todo el sistema

energético. También hemos señalado la necesidad de introducir una modificación a la ley de hidrocarburos.

En materia petrolera seguimos creyendo que debe haber inversiones en exploración y que se deben constituir reservas estratégicas.

Seguimos creyendo que es necesario establecer precios de referencia en el mercado interno, adecuar las exportaciones al nivel de reservas comprobadas, controlar las operaciones de subfacturación y recuperar los sistemas de información energética. Nada de esto -que debería haberse discutido en forma previa a la reglamentación del artículo 124- se ha hecho. En este contexto de absoluta desregulación y ausencia por parte del Estado en el control del sistema energético avanzamos en esta reglamentación que conlleva una fragmentación absoluta y la imposibilidad a futuro de diseñar y establecer una política energética seria. Algunas de las inquietudes que planteamos en el seno de la comisión respecto de este proyecto son las siguientes. ¿De qué manera las provincias podrán evitar que una sola empresa cuente con más de cinco áreas de concesión a nivel nacional? No vemos de qué manera se podrá ejercer un control luego de la fragmentación que se producirá de sancionarse esta norma. Tampoco sabemos cómo se va a controlar que no se otorguen concesiones a empresas que tuvieron reiterados incumplimientos contractuales o de qué manera se recuperará la información sobre una actividad que constituye un elemento central para la definición de políticas relacionadas con este sector.

Asimismo, nos gustaría saber cómo se controlará que no se reitere la sobreexplotación de recursos. Avanzar en una medida que asegura la transferencia a las provincias de los derechos de todos los permisos de exploración y de las concesiones de explotación en este contexto de ausencia del Estado en materia de fijación de políticas energéticas, nos parece un error absoluto que podrá acarrear consecuencias muy graves para nuestro país.

No coincido con lo que aquí se ha dicho acerca de que esta iniciativa respeta en modo absoluto el artículo 124 de la Constitución Nacional. En realidad, hubo una discusión muy fuerte en el seno de la Convención Constituyente acerca del alcance que debía tener el mencionado artículo. Hubo dos posiciones. La primera sostenía que debía reconocerse a las provincias el dominio originario de los recursos naturales. La segunda, que además del dominio originario de los recursos naturales se les debía reconocer la jurisdicción. Finalmente, por 133 votos contra 77, la discusión se saldó en favor del dictamen mayoritario, que sostenía que el reconocimiento a las provincias debía hacerse respecto del dominio originario sobre los recursos naturales y no sobre la jurisdicción. A continuación quisiera citar las palabras de algunos convencionales constituyentes para que los señores diputados entiendan el alcance que se le daba en aquel momento al criterio de reconocer únicamente a las provincias el dominio de los recursos naturales en virtud del artículo 124. Decía el convencional constituyente Battagión al presentar el dictamen de minoría: "Quiero referirme a los recursos naturales porque aquí tenemos también una diferencia central con el proyecto de la mayoría. Hablamos de dominio y de jurisdicción: no nos referimos únicamente al dominio que significa la propiedad. La jurisdicción es la facultad de reglar las relaciones jurídicas que nacen del uso y del aprovechamiento de los recursos naturales." Por su parte, el convencional constituyente Pontussi, también en defensa del dictamen de minoría, sostenía lo siguiente: "Se ha pretendido defender con palabras lo que resulta indefendible porque este dictamen de la mayoría sobre el tema de los recursos naturales no dice absolutamente nada pues no habla de la jurisdicción de los recursos. De manera que deja a las provincias sin ninguna posibilidad de ejercer su titularidad."

Más adelante agrega: "Nos alegra haber encontrado un dictamen muy valiente elaborado por la señora Fernández de Kirchner que sobre el punto de los recursos naturales coincide absolutamente con la pretensión de las provincias." La pretensión de muchas provincias, fundamentalmente de las petroleras, era que se les reconociese no solamente el dominio sobre los recursos naturales sino también la jurisdicción. Señalaba la convencional Cristina Fernández de Kirchner en aquel dictamen de minoría: "Las

provincias tienen el dominio y la jurisdicción de su territorio y de los recursos naturales de su suelo."

Con esto quiero significar que hubo dos posiciones, una de las cuales señalaba la necesidad de reconocer a las provincias el dominio y la jurisdicción sobre los recursos naturales, y otra que indicaba la necesidad de reconocerles únicamente el dominio. Esta última fue la posición que ganó en la discusión en la Convención Constituyente. Sin embargo, desde mi punto de vista, la reglamentación de este artículo 124 que hoy se lleva adelante va mucho más allá de su texto. En mi opinión, no sólo se les está reconociendo el dominio sino también la administración y la jurisdicción al quedarles transferidos a las provincias los derechos sobre los permisos de exploración y concesión en la explotación de los hidrocarburos. De manera tal que el texto que hoy se está discutiendo tiene mucho más que ver con el dictamen que perdió en la discusión en la Convención Constituyente que con el de la mayoría, que terminó consagrando el actual artículo 124 de la Constitución Nacional. Es cierto que esta norma surge de lo que quisieron las provincias, fundamentalmente las de la OFEPHI -es decir, las productoras de petróleo-, que siempre reclamaron el dominio y el manejo de los recursos.

Más allá de que algún legislador perteneciente a una provincia petrolera se manifestó ofendido, en la comisión expresé que esta no sólo fue una pretensión de las provincias petroleras sino que también fue algo que históricamente plantearon las propias empresas petroleras, las cuales hacía mucho tiempo que venían bregando por la posibilidad de que fueran las provincias las que tuvieran el control sobre los recursos energéticos, sobre los hidrocarburos. Esto tiene que ver con la clara voluntad de estas empresas de no discutir en el plano nacional sino en cada provincia. Debemos tener en cuenta que hoy muchas provincias cuentan con una escasez fiscal preocupante que mejora, en todo caso, el poder de negociación y de presión que suelen ejercer las empresas petroleras. Por lo tanto, no coincido con el planteo que se ha expuesto aquí en el sentido de que hay algunos que defienden el federalismo y otros que no lo hacen. Creo que esta norma no constituye un triunfo del federalismo.

En definitiva, considero que esta iniciativa significa una derrota decisiva en cuanto a la posibilidad de que la Argentina tenga, de una vez por todas, una política y una estrategia nacionales en materia energética.