

ACERCA DE LA PROPIEDAD DE LAS PROVINCIAS SOBRE SUS YACIMIENTOS PETROLÍFEROS

Por el Académico DR. GUILLERMO J. CANO

Celebro la presencia del Gobernador de Chubut, no tanto porque lo sea, sino porque es el Presidente de la OFEPHI, Organización Federalista de Estados Productores de Hidrocarburos, organismo creado por las diez provincias petroleras, por uno de los tratados interprovinciales que autoriza la Constitución. Lo menciono porque, como lo recordó el Dr. Frías, en abril del año pasado (1990) la OFEPHI tomó la decisión, después de un acuerdo con el Presidente Menem, de preparar un proyecto de ley restituyendo el dominio del petróleo a las provincias, y fui contratado para redactar ese proyecto. Mi borrador fue discutido primero a nivel de técnicos y de los fiscales de Estado, y después por los gobernadores. El 12 de junio de 1990 los gobernadores acordaron un texto que era el mío con algunos cambios, por lo que no me atribuyo la paternidad exclusiva de dicho proyecto. Éste es pues de los gobernadores. En abril último el diputado mendocino Jorge López, junto con otros 14 diputados de otras provincias y de otros partidos, le dieron estado parlamentario, presentándolo bajo sus firmas a la Cámara (ver "Trámite Parlamentario", 249).

* * *

Y lo menciono porque algunos de los lineamientos de ese proyecto se desarrollan en el proyecto de ley que el Poder Ejecutivo de la Nación envió el 21 de agosto de 1991 al Congreso, el que versa sobre varios temas: uno es la refederalización del petróleo, y otro es la desregulación petrolera y la privatización de Y.P.F. El proyecto del 21 de agosto cubre los tres temas, y creo útil informar sobre el contenido de este proyecto, porque fue seguido al día siguiente por un Convenio celebrado en la Corte Suprema entre Mendoza, la Nación e Y.P.F. Convenio que pacta un armisticio judicial, una tregua en los dos pleitos que tiene Mendoza pendientes con la Nación; uno por mala liquidación de las regalías que inició Mendoza en el año 1986; y otro (que inició a principios de este año) cuestionando la decisión de la Nación de adjudicar sin intervención de la Provincia una de las áreas petroleras centrales, "Vizcacheras", a dos empresas privadas. Esos dos pleitos han sido suspendidos hasta el 22 de noviembre y es bueno que la opinión pública tome nota de esta circunstancia porque faltan sólo dos meses (la tregua está pactada por ese plazo) y la Nación se comprometió con Mendoza a obtener en ese período la sanción del referido Proyecto de ley. Éste, a su vez, remite a otro Proyecto.

* * *

El Proyecto del 21 de agosto comienza diciendo que se restituye a las provincias la propiedad del petróleo, pero que esta decisión tiene que ser confirmada por otra, por un segundo proyecto, para cuya sanción se pacta un plazo al 31 de diciembre de 1992, y para cuyo período se pacta un régimen especial. Por más que el Convenio firmado con Mendoza dice que no crea precedentes para otras provincias, sí los crea, porque las circunstancias son similares para todas. Los diarios anunciaron que ayer u hoy se firmarían convenios similares con Chubut y con Río Negro. Me imagino que la misma solución se pactará con las demás provincias petroleras. Por eso es que me parece importante que esté aquí el Presidente de la OFEPHI, porque él tiene los medios de hacerles llegar a sus otros nueve colegas lo que aquí se diga. Es importante destacar que los 10 gobernadores de la OFEPHI no son todos del partido

gobernante, y que actúan sin embargo hasta ahora por unanimidad, de modo que la filosofía partidista no influye. Me parece muy bien que sea así.

* * *

Voy a hacer una digresión, porque Frías mencionó que la Constitución de Tierra del Fuego da destino a las regalías. El Convenio que Mendoza firmó con Y.P.F., en 1940, disponía crear un fondo con las contribuciones que por ley tenía que hacer Y.P.F. más otras sumas adicionales que Y.P.F. se comprometió a aportar, y ese fondo se destinó exclusivamente al desarrollo hidroeléctrico, es decir a substituir la fuente energética que se sabía que se iba a agotar.

* * *

El Dr. Frías mencionó dos Proyectos que conviene recordar: el del Senador Mathus Escorihuela de 1985, y el del Senador Romero Feris del año 1988, reproducido en 1990. Esos dos proyectos propician volver a la ley 12.161, no a la ley 17.319. La ley 12.161 es la que se votó en el año 1935, y reconocía la propiedad del petróleo a las provincias. Esa ley era parte del Código de Minería y éste es un aspecto muy importante porque no es lo mismo para la legislación petrolera que se aplique el Código de Minería subsidiariamente, a que ella sea un capítulo del Código de Minería, porque en este caso se tienen que aplicar todos los otros principios del Código.

* * *

El Convenio procesal firmado por Mendoza obliga a un breve examen del Proyecto de ley del 21 de agosto, al que vamos a llamar "Manzano", porque el mensaje dice que se inspira en un proyecto del diputado Manzano.

Ese proyecto contiene una picardía: devuelve el petróleo a las provincias, pero dice que lo hace porque la facultad de decidir de quién es el petróleo es del Congreso, lo que niega la tesis que hemos sostenido aquí mis dos predecesores en el uso de la palabra y yo, negando esa facultad al Congreso.

En el mensaje, no en el texto, el Poder Ejecutivo está diciendo que les devuelve el petróleo a las provincias porque se le da la gana, no porque sea de ellas, lo que no es lo mismo, por lo que convendría que en la discusión parlamentaria (supongo que va a ocurrir antes del 22 de noviembre) algún legislador haga esta salvedad.

El Convenio a que estoy aludiendo hace el arreglo en tres etapas. La primera decreta una tregua procesal por tres meses, que vence el 22 de noviembre, y dice que si no se sanciona como ley el Proyecto Manzano hasta esa fecha, nada de lo estipulado tiene valor, ni puede ser usado como precedente; excepto en relación a dos temas para los que sí son firmes las estipulaciones. Uno es que en los permisos para explorar y explotar yacimientos petrolíferos que se otorguen sobre su territorio hasta el 31 de diciembre de 1992, la provincia va a participar, y también en los contratos que se firmen, la Provincia va a intervenir para la determinación de áreas territoriales y de las regalías.

Se estipuló adicionalmente que la provincia va a ejercer las facultades del control operativo. Ésta es una manera de llamar al ejercicio del poder de policía; es la manera que han encontrado para satisfacer el deseo de Mendoza de entrar inmediatamente a ejercer el control del funcionamiento de los contratos. Porque mientras Y.P.F. actuaba solo, el ejercicio del poder de policía no existía, porque el poder de policía lo ejercía Y.P.F. y la actividad de la autoridad de aplicación (la Secretaría de Energía) era prácticamente nula. Con esto Mendoza consigue el control actual, inmediato, de la explotación acordada por Y.P.F. con terceras empresas. Ese control va a ser hecho por Mendoza.

Dije que el Convenio procesal prevé tres etapas; la primera vence el 22 de noviembre; la segunda vence el 31 de diciembre de 1992 porque el Proyecto Manzano remite a otra ley. El Proyecto Manzano aborda muchos temas pero no prevé retocar la ley 17.319, que es la ley vigente. No sé qué razones han tenido para no discutir ahora la actualización de ésta. Quizás no han tenido tiempo de hacerlo. Para ello el Proyecto Manzano crea una "Comisión de provincialización" formada por dos Senadores, dos Diputados y cuatro personas a ser nombradas por el Poder Ejecutivo. Esta Comisión tiene que proyectar la revisión de la ley

17.319 para adaptarla al resto de los cambios, y ese nuevo Proyecto tiene también que ser sancionado antes del 31 de diciembre de 1992. Recién cuando esa segunda ley se sancione y las provincias se adhieran a ella, ya que las provincias tienen que aceptar lo que diga esa ley, y tienen que aceptar la forma en que se hará la privatización de Y.P.F., recién quedará consumada la transferencia de la propiedad de los yacimientos a las provincias.

El Proyecto Manzano da las bases del capital que va a tener Y.P.F.: la Serie A (el 51 %) van a ser las acciones de la Nación; la Serie B (35 %) las acciones de las provincias petroleras en su conjunto, y 4 %, de las provincias no petroleras. Supongo que el Proyecto tiene en cuenta las provincias no petroleras donde hay refinerías. Entre las provincias petroleras y no petroleras tienen pues el 39 %; y el 10 % restante es para el personal de Y.P.F.

Además, se estipula desde ya que al terminar el proceso de privatización de Y.P.F. por lo menos el 50 % de las acciones gubernamentales (tanto nacionales como provinciales), se tiene que poner en venta en la Bolsa.

En cuanto a la manera de consumir la privatización, el Proyecto Manzano tiene un anexo, muy largo, que enumera los bienes que se van a privatizar y la manera de hacerlo: por venta, por acuerdo de explotación, o por concesión. Lo que no enumera son aquellos con que se queda Y.P.F. Yo me puse a chequear, por ejemplo: entre los bienes a privatizar no está la refinería de Mendoza ni la de La Plata. Quiere decir que el Proyecto prevé que Y.P.F., transformada en sociedad anónima privada, se queda con esas destilerías. El oleoducto de Mendoza al litoral tampoco figura. Habría que comparar el inventario de Y.P.F. con este anexo, para saber con qué se queda Y.P.F. Yo no lo sé.

El Proyecto no habla para nada de Y.C.F. ni de Gas del Estado, pero antes se hablaba de crear una gran empresa federal de energía que iba a incluir a Y.C.F, Gas del Estado y a A y EE. Este Proyecto no los menciona siquiera.

La refederalización consiste en devolver a las provincias la propiedad de los yacimientos, menos aquellos que están en este momento en explotación por Y.P.F. o por contratistas de Y.P.F., hasta que terminen los contratos o regímenes legales bajo los que están actuando. Sin em-

bargo tiene un cambio importante: en la ley 17.319 hay las que se llaman "áreas asignadas a Y.P.F.". Bajo esa ley se asignó a Y.P.F. áreas y dentro de esas áreas Y.P.F. actuaba como dueño y no bajo el régimen de concesiones que permite la ley 17.319. Ahora, de aquí en adelante, si se sanciona el proyecto Manzano, Y.P.F. va a actuar ahí como concesionaria, bajo las mismas normas que los demás, es decir Y.P.F. retendrá las áreas pero bajo otro título jurídico.

Las provincias, con razón, se han quejado de que desaparecida la autoridad de aplicación federal, de hecho nadie controla a Y.P.F. Ahora Y.P.F. no será más la autoridad, será simplemente una empresa.

* * *

En cuanto al problema de las regalías, lo que pasa es que en Y.P.F., por mala liquidación de las regalías, las cuentas llegaron a ser las del Gran Capitán.

Muchas provincias hicieron juicios por la manera indebida de liquidar.

En este Convenio la Nación reconoce que le debe a Mendoza U\$S 635.000.000 por mala liquidación de las regalías. Esa cuenta está sujeta a la verificación del Ministerio de Economía.

La manera de pago que instrumenta la Nación es que esos U\$S 635.000.000 se los van a pagar a Mendoza (y supongo que lo mismo pasará con las otras provincias) con Bonos de Consolidación. Pero Mendoza con esos bonos, según el Convenio, puede comprar acciones de Y.P.F.

Mendoza tiene pendiente con la Nación la restitución de las centrales eléctricas del Nihuil. Se supone que Mendoza debería hacer un pago por mejoras. A estos Bonos, los puede usar Mendoza también para eso, pues dice el Convenio que con ellos se pueden comprar otros bienes del Estado Nacional.

En cuanto a la manera de liquidar las regalías, tanto para el efecto del crédito como de aquí en adelante, el Proyecto de ley establece un método preciso, respecto del cual vale la pena señalar un par de aspectos: adopta el precio de la Arabian Medium Spot, es decir el de operaciones sueltas en plaza no sujetas a convenios globales.

Ese es un valor internacional. Se detallan también las deducciones que puede sufrir ese precio; el 4 % para tratamiento de deshidratación y transporte interno dentro del yacimiento; por calidad, fija como base 100 la calidad del petróleo de Neuquén, Río Negro y Chubut. Es decir, el petróleo de estas provincias no sufre disminución y el de las otras, en comparación con ese, sí. Por ejemplo Mendoza recibe el 85 % del valor del petróleo de Neuquén y Chubut.

Otra deducción es por flete hacia las destilerías y eso varía según la zona. Por ejemplo, en Mendoza el flete es cero, porque toda la producción de Mendoza va por oleoducto a la destilería de Luján de Cuyo, así que allí no se produce ese gasto: en cambio, Tierra del Fuego tiene una deducción de U\$S 1,46 por barril, por transporte.

Esas son las deducciones, pero el Proyecto dispone el cálculo anual de las regalías y un pago de interés a la tasa Libor, variable según los años, porque las regalías se van a liquidar por los últimos 10 años. Al estipularse así se zanjó otra discusión, porque alguien decía que las regalías prescribían a los 5 años. La Nación ha aceptado que son 10, y concretamente los años 1980 a 1990. Esos son los años que se van a considerar para hacer estas cuentas, según el Proyecto Manzano. Este tema no está en el acuerdo judicial, sino en el Proyecto de ley.

El Convenio estipula también el pago a Mendoza de U\$S 69.000.000 por el Gobierno Nacional por lo cobrado o a cobrar por la transferencia del área Vizcacheras y el 10 % de la suma que el Gobierno Nacional recibirá en el futuro por la venta de otras áreas.