

Proyecto de Ley

El Senado y la Cámara de Diputados
de la Nación Argentina reunidos en
Congreso sancionan con
fuerza de ley:

CAPITULO I

OBJETIVOS

ARTÍCULO 1º: Créase el Fondo Fiduciario para la Promoción Tecnológica e Industrial de los Hidrocarburos, el que se conformará como un fideicomiso de administración y financiero, que regirá en todo el territorio de la República Argentina con los alcances y limitaciones establecidas en la presente ley y las normas reglamentarias que en su consecuencia dicte el Poder Ejecutivo Nacional y/o la Autoridad de Aplicación.

ARTÍCULO 2º: La presenta ley tiene por objeto brindar financiamiento, a través de préstamos y/o aportes no reintegrables, incluyendo la adquisición de bienes y servicios, a las pequeñas y medianas empresas y formas asociativas entre privados preexistentes al momento de la sanción de la presente ley o creadas a partir de ella.

ARTÍCULO 3º: El Fondo Fiduciario podrá integrar fondos de contrapartida local de créditos y/o donaciones y/o subsidios y/o cualquier otra modalidad, recibidos de organismos internacionales y/o multilaterales, cuando ello sea procedente y/o necesario, para la ejecución de los proyectos y actividades comprendidos en la

presente ley.

ARTÍCULO 4º: Recursos del Fondo Fiduciario. El Fondo Fiduciario contará con un patrimonio que estará constituido por los bienes fideicomitidos, que en ningún caso constituyen ni serán considerados como recursos presupuestarios o de cualquier otra naturaleza que ponga en riesgo el cumplimiento del fin al que están afectados, ni el modo u oportunidad en que se realice.

Dichos recursos son los siguientes:

- a) Los recursos provenientes del Tesoro Nacional que le asigne el Estado Nacional.
- b) Los recursos con origen en impuestos a las exportaciones de hidrocarburos. El porcentaje establecido por la Autoridad de aplicación no podrá exceder el 4 % del monto total anual de ellas.
- c) El recupero del capital e intereses de los préstamos otorgados.
- d) Los fondos nacionales e internacionales provenientes de donaciones, subsidios, aportes y/o préstamos no reembolsables de cualquier naturaleza o denominación de entidades públicas o

privadas, nacionales o internacionales, de acuerdo con los convenios de cooperación que en cada caso se suscriban.

- e) Los bienes muebles e inmuebles que el Fideicomiso reciba a título gratuito.
- f) Toda producción, renta, fruto /o cualquier otro derecho sobreviniente que surja de y/o en relación o con motivo de la inversión de los activos que componen el Patrimonio del Fideicomiso.
- g) Otros ingresos, aportes, donaciones, legados, subsidios específicamente destinados al Fideicomiso.

ARTICULO 5º: Facultase al Jefe de Gabinete de Ministros a efectuar las modificaciones presupuestarias que correspondan a fin de poder cumplir con lo previsto en el artículo 6º y artículo 12º de la presente ley.

ARTÍCULO 6º: Objetivo y finalidad: El Fondo Fiduciario tendrá por objeto brindar asistencia financiera mediante préstamos, emisión de garantías a préstamos comerciales y/o financieros, aportes de capital y/o aportes no reintegrables a:

- a. proyectos de innovación, transferencia y desarrollo tecnológico.

- b. proyectos de desarrollo y producción de bienes y servicios comprendidos en los diferentes eslabones de la cadena de valor de los hidrocarburos.
- c. Proyectos comprendidos en el artículo 22º de la presente ley.

ARTICULO 7º: La autoridad de aplicación de la presente ley será determinada por el Poder Ejecutivo Nacional, conforme a las respectivas competencias dispuestas por el Decreto N° 7 de diciembre de 2019 y sus normas reglamentarias y complementarias.

ARTICULO 8º: La Autoridad de Aplicación seleccionará y aprobará de manera transparente y en base a criterios objetivos establecidos de manera previa las actividades, programas y proyectos que serán objeto del financiamiento fiduciario, pudiendo constituir una comisión de asesoramiento técnico para la evaluación de estos. Sus integrantes deberán acreditar una reconocida experiencia y/o trayectoria profesional en los temas de su especialidad y en su constitución deberá respetarse la perspectiva de género.

ARTICULO 9º: La Autoridad de Aplicación otorgará preferencia en la asignación de financiamientos a través del Fondo Fiduciario, en virtud de lo definido en el artículo 22, a quienes:

- a) mediante los programas promocionados generen un aumento cierto y fehaciente de sustitución de importaciones de bienes o servicios.
- b) mediante los programas promocionados generen un incremento cierto en las exportaciones de bienes y/o servicios.

Los recursos del Fondo Fiduciario serán asignados prioritariamente a pequeñas y medianas empresas y/o a diferentes formas asociativas que desarrollen e incorporen tecnologías y/o desarrollen actividades y procesos industriales en rubros vinculados a la trama productiva de los hidrocarburos.

ARTICULO 10º: La Autoridad de Aplicación junto al Consejo Consultivo Asesor conformará una Unidad de Evaluación, seguimiento y auditoría de proyectos financiados por el Fondo Fiduciario con el propósito de lograr una adecuada evaluación, selección y seguimiento de los proyectos financiados por dicho Fondo.

A los efectos mencionados en el párrafo anterior la Autoridad de Aplicación ha de convenir con las provincias que adhieran al régimen de la presente ley, la forma y modo en que estas, a través de sus organismos pertinentes, tengan representación en las actividades dispuestas en el presente artículo.

CAPITULO II

CONSEJO CONSULTIVO ASESOR

ARTICULO 11º: Créase el Consejo Consultivo Asesor para la Promoción de la Tecnología e Industria en la cadena de valor de los Hidrocarburos, cuya función será la de asistir y asesorar a la Autoridad de Aplicación.

Dicha Comisión estará integrada por un representante (títular y suplente) de cada uno de los siguientes organismos nacionales: Secretaría de Energía; Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa; Ministerio de Ciencia y Tecnología; Instituto Nacional de Tecnología Industrial, YPF SA, Cancillería, Consejo Interuniversitario Nacional y todo otro organismo o institución pública -incluidos los Consejos Federales con competencia en las áreas señaladas- que pueda asegurar el mejor cumplimiento de las funciones asignadas a la autoridad de aplicación y que se determine en la reglamentación de la presente ley.

ARTICULO 12º: Funciones del Consejo Consultivo Asesor:

Las funciones del Consejo Consultivo son:

- a) planificar y presupuestar las acciones anuales del Fondo;
- b) solicitar al Tesoro Nacional los recursos necesarios para la constitución del Fondo;
- c) instrumentar el proceso de inscripción en el Registro en los términos del artículo 18º de la presente ley;
- d) determinar los criterios para evaluar la solicitud de los inscriptos en el registro y establecer el criterio de puntaje para los sujetos de crédito, teniendo en cuenta las prioridades del Artículo 9º y 22º;
- e) controlar el cumplimiento de las obligaciones del seleccionado y en el caso de incumplimiento, elaborar un informe a ser presentado ante el Fiduciario para la ejecución del crédito con garantía hipotecaria.

El Comité Ejecutivo debe dictar su propio reglamento de funcionamiento.

ARTÍCULO 13° – El Fondo tiene una duración de QUINCE (15) años, contados desde la fecha de su constitución mediante la celebración del correspondiente Contrato de Fideicomiso.

ARTÍCULO 14°: Las erogaciones de la Autoridad de Aplicación relacionadas a la administración del Fondo Fiduciario no deberán superar el cinco por ciento (5%) de la recaudación anual del mismo.

ARTÍCULO 15°: Exímase al Fideicomiso y a la entidad fiduciaria en las operaciones relativas al objeto del mismo, de todos los impuestos, tasas y contribuciones nacionales existentes o a crearse, incluyendo el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias y otras Operatorias. Invítase a las provincias a realizar la misma exención con los tributos provinciales.

ARTÍCULO 16°: No podrán utilizarse los recursos del Fondo Fiduciario para financiar:

- a) La adquisición de automóviles de pasajeros y cualquier otro rodado que no tengan un uso excluyente comercial, industrial y/o de servicios en el proyecto de inversión;
- b) Las construcciones o reparaciones de edificios o inmuebles de uso residencial;
- c) La compra de terrenos en zonas no industriales, salvo que la adquisición del mismo sea estrictamente necesaria para el desarrollo del proyecto de inversión de que se trate y no conforme el principal destino financiable;
- d) El pago de dividendos o recuperación de capital invertido;
- e) El pago de deudas impositivas;
- f) Gastos no relacionados en forma directa con los objetivos del proyecto debidamente acreditado.

CAPITULO III

SUJETOS ALCANZADOS (DE LOS BENEFICIARIOS)

ARTÍCULO 17°: Podrán adherir al presente Régimen de promoción las personas humanas y jurídicas constituidas en la República Argentina, que desarrollen en el país por cuenta propia y como actividad principal alguna de las actividades incluidas en la cadena de valor de los hidrocarburos, y que se encuentren habilitadas para actuar

dentro del territorio nacional con ajuste a sus leyes, debidamente inscritas conforme a las mismas.

ARTICULO 18º: Los interesados en acogerse al presente régimen deberán inscribirse en el registro habilitado por la Autoridad de Aplicación. Facúltase a la Autoridad de Aplicación a celebrar convenios con las provincias que adhieran al presente régimen, con el objeto de difundir y facilitar la inscripción de los interesados de cada jurisdicción provincial en el registro habilitado en el párrafo anterior.

ARTICULO 19º: Los beneficiarios de la presente ley deberán llevar su contabilidad de manera tal que permita la determinación y evaluación en forma separada del proyecto promovido respecto del resto de las actividades desarrolladas por los mismos a través de declaraciones juradas que den cuenta del estado del avance de los proyectos.

La imputación de gastos compartidos con actividades ajenas a las promovidas se atribuirá contablemente respetando criterios objetivos de reparto.

ARTÍCULO 20º: Las formas asociativas comprendidas en el Código Civil y Comercial serán objeto de los beneficios instituidos en la presente ley.

ARTICULO 21º: El mantenimiento del beneficio estará sujeto a la aprobación de auditorías anuales, realizadas por la Autoridad de Aplicación. El alcance y modalidad de las mismas será fijado por la reglamentación.

CAPITULO IV

CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD DE LOS PROYECTOS

ARTICULO 22º: Serán aprobados únicamente los proyectos que impliquen un impacto fehaciente en la cadena de valor hidrocarburífera y cuyos titulares demuestren solvencia técnica y capacidad económica y financiera para llevarlos a cabo y cumplan con la normativa fiscal vigente. A dichos efectos, se considerarán aquellos proyectos que conlleven contenido de innovación con aplicación industrial, impacto económico y social, disminución de costos de producción, aumento de la productividad, sustitución de importaciones, exportaciones u otros efectos que sean considerados pertinentes por la Autoridad de Aplicación.

Se otorgarán hasta un máximo de UN (1) proyecto por año por cada persona humana; y un máximo de DOS (2) proyectos por año por cada persona jurídica o grupo asociativo.

CAPITULO V INFRACCIONES Y SANCIONES

ARTICULO 23º: El incumplimiento de las normas de la presente ley y de las disposiciones de la Autoridad de Aplicación por parte de las personas físicas y jurídicas que se acojan al régimen de promoción de la presente ley, determinará la aplicación por parte de la Autoridad de Aplicación de las sanciones que se detallan a continuación:

1. Revocación de la inscripción en el registro establecido en el artículo 18º y de los beneficios otorgados por la presente ley.
2. Inhabilitación para inscribirse nuevamente en el registro establecido en el artículo 18º.
3. Ejecución inmediata de las garantías otorgadas por los beneficiarios al Fondo Fiduciario.

CAPITULO VI DISPOSICIONES COMUNES

ARTICULO 24º: Los bienes adquiridos al amparo de lo establecido en la presente ley deberán permanecer afectados al proyecto promovido mientras dure su ejecución.

ARTÍCULO 25º: Las matrices y moldes construidos en el país para la fabricación de insumos, piezas y equipos que compongan los bienes finales objeto del proyecto, serán alcanzados por el presente Régimen cualquiera fuera el origen del material constitutivo de los mismos.

ARTÍCULO 26º: No estarán alcanzados por el presente Régimen los productos

resultantes de operaciones o procesos efectuados en el Territorio Nacional, por los cuales adquieran la forma final en que serán comercializados, cuando esas operaciones o procesos consistan en meros montajes o ensamblajes, embalajes de bienes importados, fraccionamiento en lotes o volúmenes, selección u otras operaciones o procesos equivalentes.

CAPITULO VII DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 27º: La Autoridad de Aplicación reglamentará la implementación de la presente ley, dentro de los noventa (90) días posteriores a la sanción de la misma.

ARTICULO 28º: La Autoridad de Aplicación de la presente ley deberá publicar en su respectiva página de Internet el registro de los beneficiarios del presente régimen, así como los beneficios otorgados a los mismos.

ARTICULO 29º: La Autoridad de Aplicación realizará auditorías y evaluaciones del presente régimen, debiendo informar anualmente al Congreso de la Nación los resultados de las mismas. Dicha información deberá realizarse a partir del tercer año de vigencia de la ley.

ARTICULO 30º: A partir de la vigencia de la presente ley y durante los tres primeros ejercicios fiscales posteriores, el cupo correspondiente se otorgará en función de la demanda y desarrollo de las actividades promocionadas.

ARTICULO 31º: Invitase a las provincias, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los municipios a adherir al presente régimen mediante el dictado de normas de promoción análogas a las establecidas en la presente ley.

ARTICULO 32º: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Diputada Graciela Landiscini frente de Todos Río Negro

Fundamentos:

El presente Proyecto de Ley tiene por objeto fijar lineamientos para el despliegue de una estrategia pública robusta capaz de promover capacidades industriales, tecnológicas y logísticas en la trama productiva hidrocarburífera nacional que involucre los territorios de las cuencas.

El Proyecto se enfoca en la cadena de valor y el complejo productivo y tecnológico derivado de la actividad energética, en las perspectivas del desarrollo industrial del sector petrolero y gasífero nacional, y en la promoción de las unidades pequeñas y medianas que la integran a fin de fortalecer sus capacidades operativas, y así responder a las demandas del mercado. Con ese objeto, propone la creación de un Fondo Fiduciario para el desarrollo tecnológico e industrial de la cadena de valor.

El sistema energético juega un papel central en el funcionamiento de la economía y la sociedad. Provee un insumo fundamental para el desempeño de los sectores productivos y para la vida cotidiana de los hogares. Los hidrocarburos, en un contexto de transición energética, poseen una incidencia significativa en la estructura económica en materia de crecimiento y desarrollo económico. A su vez, los procesos asociados a todas las etapas desde la exploración hasta la venta final de productos y subproductos del petróleo y del gas, están sometidos a continuos cambios tecnológicos que inciden en el trabajo, el empleo, y el ingreso sectorial, y demandan una gestión ambiental sustentable.

El sector energético en general, y el hidrocarburífero en particular, estuvieron y están sujetos a ciclos y vaivenes más o menos pronunciados, que se vinculan a los precios de mercado y a la dinámica económica, según procesos globales combinados con las políticas públicas internas. Pero, en cualquier caso, el sector hidrocarburífero en Argentina fue regulado y gestionado como una actividad esencialmente energética. Por muchas décadas se desarrolló con una estructura empresarial integrada verticalmente y centrada en Yacimientos Petrolíferos Fiscales y Gas del Estado, y el proceso industrial que le es inherente y la cadena de valor derivada de la explotación de gas y petróleo no fue objeto de políticas, articulaciones y orientaciones específicas tendientes a su maduración y desarrollo industrial hacia atrás y hacia adelante en los territorios. O en todo caso, ellas fueron intermitentes, focalizadas y no tuvieron la continuidad suficiente como para definir un perfil industrializador, y de desarrollo tecnológico a él asociado. La industrialización del gas, por caso, conformó un complejo petroquímico con fuerte participación extranjera, y bajos niveles de eslabonamiento locales.

A fines del siglo XX, por las definiciones de política macro y sectorial caracterizadas por la desintegración vertical y privatización de las empresas públicas, las pequeñas y medianas empresas nacionales surgidas como externalizadas o emergentes en uno de los sectores de mayor gravitación en materia de crecimiento económico como es el hidrocarburífero, evidenciaron un fuerte acoplamiento a la empresa extranjera que controló el sector, sufrieron la falta de financiamiento y estuvieron escasamente integradas a políticas de promoción industrial e innovación tecnológica. Les fue asignado un rol periférico en los eslabones que conforman la cadena de valor del gas y el petróleo que se caracterizan por ser extremadamente cortas en los territorios donde se localizan las cuencas, y en general, a lo largo del tiempo han mostrado una débil articulación con el sistema científico y tecnológico nacional, las fuentes de financiamiento y la formación para el empleo.

Las empresas regionales y locales se han desenvuelto en un escenario marcadamente jerárquico mediante transacciones y contratos en situación de mercado. No han existido sistemáticas mediaciones de política pública orientadas a su consolidación, a su integración horizontal y a fortalecer su capacidad tecnológica y de negociación con clientes y proveedores, o en el mejor de los casos, ellas fueron puntuales, intermitentes y discontinuas. En los ciclos de caída de los precios internacionales, o de severas fluctuaciones macroeconómicas, las pequeñas y medianas empresas regionales del sector suelen ser la primera variable de ajuste pagando gravosas consecuencias en la mayoría de los casos, quedando desfinanciadas, con capacidad instalada ociosa y debiendo operar en un marco de competencia imperfecta, acorde a las condiciones

que fijan las concesionarias y operadoras. Cuando acceden a programas nacionales se relacionan individualmente con los efectores, predominando en las aplicaciones relaciones verticales proveedor/cliente, sin generarse estables y densas relaciones horizontales con otros protagonistas y actores de la región.

El segmento del *upstream* petrolero y gasífero desde mediados de los años 70 se caracteriza por la participación creciente y el predominio de empresas extranjeras integradas a Redes Globales de Producción y Servicios que operan en el espacio económico mundial. Estas empresas generan bienes y servicios de alto valor agregado y desarrollos tecnológicos intensivos. Realizan las actividades de investigación y desarrollo en centros localizados en sus casas matrices y abastecen a sus filiales con diversas soluciones tecnológicas. Como señala Forcinito¹ (2020), las filiales locales de las compañías transnacionales en general han mostrado una baja predisposición a localizar en el país la generación de conocimientos tecnológicos; por el contrario, se adecuan a las pautas proporcionadas por las casas matrices o las filiales hermanas que operan en otros países, importan conocimiento e introducen localmente escasas adaptaciones o modificaciones, generando con frecuencia verdaderos enclaves.

Es decir, importan insumos, maquinarias, tecnologías y servicios de alto valor desde las redes globales a las cuales pertenecen, lo que añade el pago de patentes y regalías que agravan la restricción externa de la economía argentina, y pueden interferir en la política doméstica cuando afecta de manera negativa la posibilidad de explotar las cuasi-rentas tecnológicas asociadas a la innovación que ya poseen, o condicionan su utilización territorialmente. En definitiva, estas políticas implicaron resignar la mayor parte de los esfuerzos tecnológicos locales en la generación de nuevos productos, procesos y actividades basadas en la sustitución de valor agregado local por el abastecimiento externo con la consecuente ruptura o desarticulación de las cadenas productivas, y la transferencia de divisas.

Los procesos de privatización, que tuvieron lugar a partir de 1989, y se profundizaron entre 1992 y 1999 en Yacimientos Petrolíferos Fiscales y Gas del Estado, alteraron radicalmente las funciones históricas que organismos y empresas públicas desempeñaban en la economía desde mediados de los años cuarenta mediante su incidencia, de manera directa e indirecta, sobre diversas variables macro, micro y meso económicas, brindando sustento al ciclo de sustitución de importaciones, a la demanda de insumos y servicios y al resto del sistema productivo como instrumento de promoción industrial y de los niveles de empleo, salario y capacitación. Las políticas

¹ Forcinito, Karina (2020) “Los instrumentos sectoriales aplicados a los servicios de infraestructura y a la producción de hidrocarburos en la Argentina: desafíos regulatorios”, en *Políticas de ciencia, tecnología e innovación. La emergencia de los instrumentos sectoriales en Argentina y Brasil*, En Sergio Emiliozzi y Karina Forcinito (compiladorxs), Ediciones UNGS, Universidad Nacional General Sarmiento.

instrumentadas se tradujeron en la desregulación energética, y la sanción de las Leyes de Reforma Administrativa del Estado (Ley 23.696) y de Emergencia Económica (Ley 23.697) abrieron el camino a un proceso de reformas estructurales que avanzó sobre el sector cambiando radicalmente la orientación que había tenido hasta entonces. En particular, los decretos 1055/89, 1212/89 y 1589/89 reflejaban explícitamente la premisa de alejar al Estado de las decisiones inherentes a la actividad. Junto con ello, se dispuso la libre disponibilidad a las concesionarias del gas y el crudo obtenido, admitiendo la venta sin restricciones tanto en el mercado interno como en el externo, con la posibilidad de disponer hasta el 70% de las divisas obtenidas en el comercio internacional.

El proceso de reforma desactivó las intervenciones selectivas del Estado como motor de desarrollo, mediante la eliminación de los principales instrumentos, que con mayor o menor éxito habían modelado la conducta tecnológica de las empresas públicas durante el modelo sustitutivo de importaciones. La liberalización comercial y la promoción de la inversión extranjera directa fue acompañada por la total liberalización del régimen de transferencia tecnológica, y la promulgación de una nueva ley de patentes (Yoguel, Lugones y Sztulwark, 2007)². Como consecuencia de esta política, la modernización tecnológica impulsada por los nuevos operadores de las empresas se basó como fuera señalado previamente, en la adquisición de insumos y equipos de origen extranjero, en general a empresas vinculadas societariamente, y en la salida de divisas por el pago de los mismos.

Al respecto, cabe destacar el aporte de Hernán Palermo³ (2013), quien recupera uno de los capítulos más virtuosos, y quizás menos conocidos, de la construcción de capacidades tecnológicas por parte del sistema público nacional, al referirse al Laboratorio de Tecnología y Desarrollo de Hidrocarburos que YPF fundó en 1940 en Florencio Varela. En su relato señala que *“los Laboratorios de YPF albergaban profesionales de distintas disciplinas tales como ingeniería, física, química, geología, geofísica, entre otras. Surgieron de sus desarrollos numerosos avances científicos y técnicos aplicados a la industria petrolera, en particular por parte de YPF. La tecnología y la infraestructura de punta fueron fruto de innumerables ensayos y pruebas que se realizaban antes de ser aplicados a los pozos, a los primeros proyectos de*

² Yoguel, Gabriel, Lugones, Manuel y Sztulwark, Sebastián (2007), *“La política científica y tecnológica Argentina en las últimas décadas: algunas consideraciones desde la perspectiva del desarrollo de procesos de aprendizaje”*, Ciencia y Técnica para el Desarrollo, CEPAL-GTZ.

³ Palermo, Hernán (2013), “El corazón tecnológico de YPF: los laboratorios de Florencio Varela”, Agencia Paco Urondo (APU), <https://www.agenciapacourondo.com.ar/sociedad/el-corazon-tecnologico-de-y-pf-los-laboratorios-de-florencio-varela> (consultado el 16 de febrero de 2021).

recuperación asistida de petróleo que se hicieron en el país, e inclusive a diseños y rediseños de plantas de refinerías”. Y agrega el investigador que “tempranamente, se desarrollaron tecnologías como la recuperación terciaria en los pozos de petróleo, utilizada ampliamente hoy en día”.

Sumado a ello, la tecnología de fractura para pozos de shale o tight oil& gas que la Argentina comenzó a emplear en el 2012 a partir de la nacionalización de YPF y del desarrollo de Vaca Muerta, ya estaba siendo investigada en los Laboratorios de Florencio Varela, con la denominación interna “Gerencia General de Activos Tecnológicos”. Se calificaban arenas de fractura, polímeros, espesantes y otros componentes del fluido de fractura mucho antes de que las nuevas tecnologías lo impusieran en los reservorios no convencionales y que se suscribieran los contratos internacionales por la cuestión.

A pesar de sus contundentes demostraciones en materia científica y técnica, los Laboratorios de YPF no quedaron exentos del diagnóstico que cuestionó al Estado, su tamaño y su gasto, y fueron cerrados en 1994 en el marco de políticas de ajuste estructural y privatización, echándose así por tierra más de 50 años de desarrollo científico-tecnológico. En un sentido amplio, la iniciativa puesta de manifiesto por YPF desde la década del 40 a través de su laboratorio y de otras iniciativas con igual sentido, tuvo especial relevancia ya que comenzó a trazar un sendero evolutivo en un área del conocimiento y de aplicación tecnológica de indudable carácter estratégico, que a la postre resultó decisiva en la construcción de capacidades de innovación en el sector hidrocarburífero no convencional, basados en la aplicación de sofisticadas tecnologías que hicieron y hacen posible su explotación; dando lugar a un nuevo ciclo de desarrollo, inversiones y redes globales de producción y servicios.

A partir de la reversión de políticas que se inicia con la crisis de 2001/02, comienzan a instrumentarse una serie de iniciativas orientadas al reposicionamiento del sector energético como vector estratégico para avanzar hacia el autoabastecimiento y la universalización del acceso a la energía; al igual que en el sistema de ciencia y tecnología, procurando incidir en el desarrollo de proyectos estratégicos y de capacidades endógenas de innovación. En efecto, a partir de 2003, durante las respectivas presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), se instrumentaron disposiciones y se impulsaron leyes que incidieron de modo notable en el funcionamiento del sector energético y el complejo de ciencia y técnica. El Plan Energético Nacional lanzado en 2004 por el entonces Presidente Néstor Kirchner constituyó uno de los planes con mayor grado de concreciones y cumplimiento de objetivos y metas definidas. Por el sentido y localización de las obras de infraestructura integró geográfica y socialmente el

extenso territorio nacional y al conjunto de las provincias, concretando gasoductos y proyectos en materia de energías renovables.

Posteriormente, en 2012, durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, el Congreso sancionó la Ley 26.741 de recuperación del 51 % de las acciones de YPF, delineando la perspectiva del desarrollo industrial y tecnológico de la cadena de valor de los hidrocarburos (artículo 3, incisos e y f). La puesta en marcha del Programa SUSTENTA para el desarrollo de proveedores fue la principal expresión. A ello se agregó en 2013 la creación de YTEC, empresa de capitales mixtos con mayoría estatal (YPF-CONICET) para promover tecnologías en el sector energético. En 2011 había comenzado a delinarse la explotación no convencional en la cuenca Neuquina trazando una trayectoria promisoriosa y densificando la trama productiva y de aprendizajes por parte de las pequeñas y medianas empresas regionales. Ello requería desarrollar la producción de insumos y la prestación de servicios avanzados, e impulsar proyectos de infraestructura, parques industriales y logísticos.

Al respecto, el informe de la CEPAL⁴ de diciembre de 2015 referido al impacto de la recuperación de YPF a partir de la sanción de la Ley N° 26.741 da cuenta de la dinámica productiva, tecnológica y laboral y de encadenamientos puesta en marcha en las provincias de Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Mendoza. Las conclusiones del trabajo son contundentes. Las mayores inversiones, producto del uso de las utilidades de la compañía en el complejo hidrocarburífero, contribuyeron a traccionar diversos sectores de la actividad económica. Los autores señalan que *“las inversiones tuvieron también importante impacto en la generación de empleo y en la demografía de las empresas”*. Y agregan que: *“en relación con el mercado de trabajo en las actividades directamente asociadas a la extracción de petróleo, se advirtió en las cuatro provincias una recuperación del empleo luego de la renacionalización, en particular en la provincia de Neuquén”*.

En otro documento publicado en el año 2017 por el Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI)⁵, referido a lineamientos de política tecnológica para la industria de bienes de capital, Grasso y Kossacoff, refiriéndose al sector proveedor de equipos de la cadena del petróleo y gas en Argentina, señalan que *“en los últimos años la producción sectorial creció a una tasa promedio interanual del 8 % - casi triplicó el crecimiento de toda la industria”*. Los

⁴ Barrera Mariano, Kennedy Damián y Palermo, Hernán (2015) *“Impacto socioeconómico de YPF desde su renacionalización.: Desempeño productivo e implicancias sobre los mercados laborales y el entramado de proveedores*, Volumen I, CEPAL, Buenos Aires.

⁵ Grasso F., Kossacoff, S. (2017), *“Lineamientos de política tecnológica para la industria de bienes de capital”*, Documento de Trabajo N° 5, CIECTI. Buenos Aires.

autores agregan que: *“las empresas fabricantes de máquinas y equipos para petróleo y gas exportaron en promedio un 20 % - 30 % de su facturación”, y “sus principales destinos son Brasil, Chile, Uruguay, Venezuela, Perú, Bolivia, Colombia, aunque hay un núcleo de empresas que también lograron insertarse en el mercado asiático, en Medio Oriente y en menor medida, en la Unión Europea”.*

Es decir que el ciclo abierto por la deliberada inversión en el sector hidrocarburífero a partir de 2010 provocó un proceso de aprendizaje sostenido por parte de la trama productiva localizada en las cuencas (Landriscini 2020)⁶, generando importante densidad empresaria con múltiples externalidades junto a una incipiente dinámica tecnológica.

Pero el tiempo transcurrido desde la renacionalización de YPF y la puesta en marcha de políticas integradas hacia el nuevo desarrollo sectorial centrado en los reservorios no convencionales y las tecnologías en la frontera internacional fue exiguo, ya que en la gestión de gobierno de la Alianza Cambiemos se repitieron políticas de desregulación sectorial y de atracción de la inversión extranjera, con importación de insumos y servicios, llegando a autorizarse la importación de equipos y herramientas usadas para la industria petrolera (Decreto N° 629/2017). A ello se agregó la continuidad de planes de subsidio al precio del gas en boca de pozo (Resolución 46/2017 de la Secretaría de Energía) pero que en esta etapa derivaron en un desigual tratamiento de las inversiones de distintas compañías, perjudicando a YPF, entre otras. La sanción del Decreto N° 566 de agosto de 2019 de congelamiento de los precios de los combustibles en plena crisis macroeconómica y fiscal, implicó la suspensión de los pagos de los subsidios de la Resolución 46/2017, e impuso un freno abrupto a la actividad desarrollada en las cuencas, agravado por la caída internacional de los precios, y aún más desde mediados de marzo de 2020 a partir del inédito escenario abierto producto de la propagación de la pandemia Covid 19 en todo el mundo.

En la actualidad el Gobierno Nacional procura recuperar capacidades nacionales en la estrategia de avanzar hacia el auto abastecimiento energético. En tal sentido, la explotación de reservorios de hidrocarburos convencionales y no convencionales constituye uno de los ejes vertebradores de la estrategia nacional de desarrollo. Específicamente se impulsa la conformación de un clúster (industria, ciencia y tecnología y logística) en torno a la dotación de recursos naturales y su

⁶ Landriscini, S. Graciela (2020) Hidrocarburos de reservorios no convencionales en la cuenca Neuquina.

El desarrollo de Vaca Muerta. En Gorenstein, S. De la Torre, D., Landriscini, S. G., Hernández, J. y Schorr, M. *Territorios primarizados en Argentina. Viejas y nuevas fragilidades socioeconómicas*. Ed. JK. Buenos Aires.

industrialización. El Programa de Estimulo a las Inversiones en Desarrollos de Producción de Gas Natural proveniente de Reservorios No Convencionales (Decreto N° 892 de 2020 Plan Gas 4) constituye un paso decisivo tendiente a avanzar en la producción y provisión de gas para el consumo interno industrial y familiar.

En ese marco, la Resolución N° 317 de 2020 de la Secretaría de Energía (convocatoria y condiciones del Plan Gas 4) en su artículo N° 7 establece la creación de la “Mesa de Trabajo del Valor Agregado Nacional”, con el objetivo de constituir un ámbito de colaboración para el seguimiento, control y sanción de lo establecido en el inciso g) del Artículo 4° del Decreto N° 892/20. El diseño, instrumentación y ejecución de los planes por parte de las empresas productoras cumplirá con el principio de utilización plena y sucesiva, local, regional y nacional y en materia de empleo/provisión directa de bienes y servicios por parte de pequeñas y medianas empresas regionales, así como de bienes, procesos y servicios de industria, tecnología y trabajo nacional.

Por su parte, la Resolución N° 447 de diciembre de 2020, convoca a formar la Mesa Nacional de Agregado de Valor, la que se constituyó y llevó a cabo la primera reunión el 1 de febrero del corriente año. Tiene el mérito de reunir un amplio abanico institucional, gremial y empresario a partir de decisiones plasmadas en una normativa específica tendiente a integrar a las empresas regionales/nacionales a la cadena de valor en el contexto de una mesa hidrocarburífera creada como espacio de concertación de estrategias y acciones concretas. La integración de esos actores constituye una precondition política fundamental para recuperar autonomía en las decisiones energéticas y alinearlas con la necesaria recuperación del aparato productivo y el empleo, y el ahorro de divisas.

El estado Nacional junto a las provincias y actores de la trama productiva de los hidrocarburos, deberán establecer la línea de base del desarrollo de sector energético e integrar la cadena de valor al sector productivo representado por pequeñas y medianas empresas y al complejo de ciencia y tecnología. El proceso requiere el más amplio sentido de integración y complementación institucional, sectorial y territorial, y demanda un financiamiento *ad hoc* que promueva el relanzamiento de las pequeñas y medianas empresas que han sido las más afectadas por la crisis 2018/2019 y por la parálisis que impuso la pandemia.

La actual coyuntura es propicia para repensar algunas de sus principales estrategias, modalidades e instrumentos de intervención; en particular, la problemática derivada de las dificultades en el acceso a financiamiento por parte de las empresas, y el costo al que acceden, en caso de poder hacerlo, resulta ser un cuello de botella, un factor crítico en la trama productiva de las cuencas.

De ese modo, la creación de un fondo específico para fomentar y asistir a las pequeñas y medianas empresas regionales en la ampliación de sus capacidades, en la mejora de las condiciones de competitividad y desarrollo y en el acceso a recursos tecnológicos con posible aplicación industrial o servicios, representa uno de los principales objetivos de la creación de dicho instrumento. El enfoque de desarrollo de proveedores en la cadena de valor debe dar lugar a perspectivas más amplias y comprensivas centradas en el desarrollo de capacidades industriales y procesos de aprendizaje tecnológico por parte de las proveedoras de servicios y productoras de componentes e insumos, y de las pequeñas y medianas localizadas en las cuencas, y debe reimpulsar la ingeniería nacional de alto nivel, su efecto multiplicador y el ahorro de divisas.

La persistente y arraigada perspectiva sectorial de los procesos productivos debiera complementarse con la perspectiva territorial, descentralizando y federalizando las capacidades de los organismos del sistema público nacional. Corresponde articular la estructura productiva regional a través de las pequeñas y medianas empresas con el sistema público en el campo tecnológico e industrial y avanzar en la unificación concertada de las fuentes de financiamiento existentes en organismos públicos nacionales y provinciales. Ello en atención al desarrollo de capacidades industriales mediante la promoción, financiamiento, transferencia tecnológica y asistencia para proyectos de ingeniería de diseño, procesos y fabricación de bienes de capital; servicios y logística. La posibilidad de sustituir bienes e insumos importados está presente en la totalidad de los eslabones de la cadena de valor. Y el componente de bienes de capital constituye un factor clave que incide de forma transversal en la productividad de todas las actividades, en el empleo y en el alivio de la restricción externa.

Estos procesos no se resuelven en la coyuntura. Requieren tiempos de maduración y acciones sistemáticas en la dirección propuesta, pero el ciclo abierto por YPF desde 2011 revirtiendo el flujo de remisión de dividendos hacia el exterior, hacia la reinversión de utilidades en las cuencas y el consiguiente intento de integrar y fortalecer la trama productiva local, dejó aprendizajes fundamentales que será necesario poner en valor y a la vez replantear estratégicamente la perspectiva de la autonomía energética y el desarrollo industrial y tecnológico de la cadena de valor del gas y el petróleo. La distribución de la renta energética tendrá que combinar la disponibilidad de divisas por parte de las compañías con el desarrollo tecnológico nacional y local en empresas y universidades.

Los aspectos instrumentales, operativos y en general, la capacidad de gestión que se logre reunir, revisten singular importancia a la hora de materializar los objetivos y

propósitos expuestos precedentemente.

En el contexto señalado, la creación del Fondo Fiduciario propuesto mediante el presente proyecto de ley contribuiría a desplegar políticas activas y específicas para las empresas regionales localizadas en las cuencas hidrocarburíferas tendientes a generar capacidades industriales y tecnológicas a partir de la articulación entre organismos nacionales y provinciales, empresas, cámaras, sindicatos, universidades y centros de investigación y desarrollo.

En virtud de lo expuesto, consideramos necesario definir una fuente de financiamiento cierta y posible. Tal financiamiento para las PYMES de las tramas productivas territoriales configuradas en las cuencas hidrocarburíferas ha de guardar cierto correlato con el amplio abanico de beneficios y recursos dispuestos por el Estado Nacional, especialmente orientado a la promoción de las exportaciones hidrocarburíferas y a las divisas obtenidas a partir de ellas. Por ello, como un criterio general, sostenible y razonable, creemos firmemente, que el financiamiento del Fideicomiso debe provenir, mayormente, de los recursos que generen las exportaciones de hidrocarburos a partir de los amplios beneficios y ventajas concedidas a las concesionarias en el marco de la nueva ley de promoción hidrocarburífera

Todo ello, con el objeto de financiar mediante diferentes mecanismos, la innovación y el escalamiento de proyectos y de las capacidades industriales de las firmas proveedoras de bienes y servicios de menor dimensión en términos de capital y personal ocupado radicadas en las cuencas a fin de mejorar su inserción en la cadena de valor de los hidrocarburos.