ESTUDIO 4.

Los desafíos para la política energética.

Introducción

En América Latina, los debates acerca de la cuestión energética se concentraron en los aspectos técnicos y económicos hasta principios de la década del 70, a excepción de aquellos países con economías dependientes de la exportación de hidrocarburos, en los que se consideraba las implicancias del sector en la ecuación política. La crisis petrolera de esos años fue clave para que se produzca un cambio en el tratamiento de las políticas energéticas tanto en a nivel local como global. La forma en que los Estados gestionan los recursos energéticos depende de una multiplicidad de factores, entre los que podemos mencionar a las características de la matriz energética, la orientación de la política macroeconómica, la relación producción-consumo, entre otros.

En Argentina, el sector energético tomó mayor relevancia en los 90 al ser un sector central en el proceso de apertura y liberalización de la economía, que brindó el marco para la privatización de YPF y Gas del Estado. El eje transversal a la política energética de la gestión menemista radicó en implementar un esquema de "facilidades" normativas y fiscales con el objetivo de atraer capitales transnacionales que condujeran el sector, en lugar de hacerlo el Estado mismo. Luego, en los gobiernos kirchneristas la preocupación por el sector se reavivó con la crisis energética en la que el país se reconvirtió de exportador a importador de gas (con el impacto económico y social que ello conlleva). Esta situación puso en evidencia la ineficacia de una política energética comandada por el mercado, donde se aparta al Estado del control de un sector estratégico, como se hizo en la década del 90. Esto es, precisamente, lo que retoma la gestión macrista. La política energética del gobierno de Cambiemos tuvo tan pocos resultados como la política económica, llegando a deteriorar incluso la industria petrolera (Vaca Muerta), uno de los pocos sectores en los que habían crecido las inversiones inicialmente. De esta manera, el gobierno entrante deberá afrontar, además del pago de la

deuda externa y las negociaciones con el FMI, acreencias con las empresas del sector energético que fueron producto de las devaluaciones del peso ocurridas en los últimos dos años y que el gobierno de Macri se comprometió a asumir.

En la presente nota se analiza la política energética de la República Argentina en el siglo XXI, considerando sus particularidades más destacadas; la existencia de sus cambios/continuidades y los principales desafíos a futuro. En primer lugar, se presenta una descripción general del sector energético en Argentina. Luego, se describen los principales rasgos de la política energética en las gestiones kirchneristas (2003-2015) y el gobierno de Cambiemos (2016-2019). Finalmente, se presentan algunas reflexiones y desafíos para el futuro del sector.

Algunas consideraciones del sector energético en Argentina

Uno de los rasgos que vale la pena mencionar del sector energético argentino, es que su oferta se encuentra fuertemente concentrada en los energéticos fósiles (petróleo y gas natural), los cuales representan actualmente más del 78% de la oferta total. Esta cifra supera a la regional, que se encuentra cercana al 70% (Villalonga, 2013). En las últimas décadas el gas natural ha ido incrementando su importancia en la matriz energética como consecuencia de una decisión política, tras la creación de Gas del Estado[1] en 1946. Con dicha política se logró una rápida expansión en la gasificación del país: YPF (empresa estatal) vendía el hidrocarburo a bajo costo a Gas del Estado y este ofrecía el recurso a tarifas accesibles a los usuarios. Hoy en día, el gas natural representa más de la mitad de la producción de energías primarias.

Otro punto importante para esta nota, son los cambios que ha experimentado la política energética del país a lo largo del tiempo. La política energética se caracterizó por contar con la presencia predominante del Estado hasta los inicios de la década de los noventa. En este sentido, el Estado administró de manera estratégica al sector, decidiendo en materia de inversiones, precios, extracción y distribución del recurso (Mansilla, 2007) y tomó medidas para alcanzar el autoabastecimiento energético, como la prohibición de las exportaciones de crudo sin elaboración. Esto cambia radicalmente a partir del proceso de apertura y liberalización que se dio desde inicios de la década del 90. Durante la administración menemista, el gobierno decidió dar un viraje en el esquema de vinculación Estado-empresas transnacionales predominante en el sector. En primer lugar, el gobierno de Menem determinó la necesidad de establecer las condiciones para "*la activa y directa participación de*

[1] Esta compañía monopolizó la distribución y el transporte del hidrocarburo hasta la década de los noventa.

inversiones provenientes del capital privado" y "*la reestructuración de la industria del gas mediante el ingreso de capital privado de riesgo*", calificando a las empresas estatales YPF y Gas del Estado como improductivas e ineficientes. De esta manera, se privatizaron ambas empresas, se otorgaron incentivos fiscales a los actores privados y se dejó al Estado la función de regulador. YPF fue adquirida por el grupo Repsol en 1999, mientras que Gas del Estado fue dividida en 10 compañías; dos transportistas y ocho distribuidoras. Adicionalmente se eliminaron las cuotas de crudo y la prohibición de las exportaciones y se desregularon los precios, tanto del gas como del petróleo. En síntesis, se estableció una política energética con preeminencia del mercado, en el que las transnacionales dispusieron con total libertad sobre el *qué* y el *cómo* del sector y, en consecuencia, el Estado perdió total injerencia en una industria estratégica. En este período las compañías petroleras se concentraron en la explotación intensiva de reservas ya descubiertas, con pocas actividades de exploración (Kozulj, 2005) y una marcada orientación al mercado externo, lo que les permitía maximizar sus ganancias. Sin la supervisión del Estado en el sector, el mercado doméstico perdió sustentabilidad en el mediano y largo plazo, lo que quedó en evidencia con la importación de gas de Bolivia para satisfacer a la demanda doméstica en un contexto de exportaciones crecientes de este recurso.

Por último, uno de los grandes problemas que afronta el sector energético está vinculado a las redes de transporte interno, ya que las empresas concentraron sus inversiones en infraestructura para la exportación y no en expandir las redes (Mansilla, 2007). Las consecuencias de esta situación se hicieron visibles tras la salida de la convertibilidad en 2002, especialmente con la expansión de la industria y el crecimiento de la demanda. Para paliar los efectos de la crisis por la que atravesaba el país a principios de 2003, se tomaron algunas medidas para garantizar el acceso a recursos energéticos y desconectarlo del sistema global, como la pesificación del precio de los hidrocarburos en boca de pozo y la imposición de retenciones a las exportaciones de gas natural. Como consecuencia, sin los incentivos fiscales y de precios, los productores comenzaron a restringir la oferta (Kozulj, 2005). Esta situación, conjuntamente con la expansión de la actividad industrial sin planificación en el sector energético, son dos factores importantes que llevaron a las dificultades energéticas que comenzó a transitar el país a partir del gobierno de Néstor Kirchner.

La política energética del kirchnerismo 2003-2015

La evolución del sector de hidrocarburos fue negativa desde la privatización de YPF en 1999 hasta diciembre de 2003, período en el que la relación reservas/producción disminuyó de 10.5 a 9.8 años en el caso del petróleo y 17.6 a 12.1 para el gas natural, trayendo consigo importantes problemas de abastecimiento. Como una medida para hacer frente a los requerimientos de energía del mercado doméstico y evitar el colapso del suministro interno, el gobierno de Néstor Kirchner estableció en marzo de 2004 un programa de racionalización de las exportaciones de gas natural. A partir de su implementación, las exportaciones del hidrocarburo a los países vecinos de Brasil, Chile y Uruguay, adquirieron una tendencia creciente que comenzó a recuperarse hacia el año 2011 (a excepción del caso chileno), pero sin alcanzar los valores del año 2004. Sin embargo, esta medida fue insuficiente para hacer frente a las deficiencias en el abastecimiento energético, por lo que se negociaron acuerdos con los gobiernos bolivianos (primero de Carlos Mesa Gisbert y luego de Evo Morales) para la compra-venta de gas natural. Inicialmente, el objetivo fue encontrar rápidamente un proveedor regional que asistiera en el cumplimiento de los requerimientos internos de gas natural a fin de mitigar las consecuencias negativas sobre la economía en general, la cual se encontraba en una fase de recuperación tras la salida de la convertibilidad. No obstante, la imposibilidad de independencia de las importaciones de gas natural quedó en evidencia con la nacionalización del gas boliviano.

Las exportaciones de gas natural a los países vecinos mencionados superaron las importaciones provenientes de Bolivia hasta el 2009, año en que las compras experimentaron un crecimiento constante y de gran medida. Adicionalmente, se habían incorporado en 2008 las importaciones de GNL provenientes de distintos países regionales y extra-regionales para complementar a las bolivianas, que también tuvieron un comportamiento ascendente.

Adicionalmente, a lo largo de las gestiones kirchneristas se llevaron a cabo diferentes acciones y medidas como parte de una política energética nacional y una estrategia gubernamental para gestionar de manera directa e indirecta el sector (Bravo, 2015). Entre ellas, podemos mencionar el mantenimiento de los derechos de exportación de los hidrocarburos impuestos en 2002, la creación de Fondos Fiduciarios para el desarrollo de infraestructura energética (2006), el Programa Energía Total (2007) y los Programas Petróleo Plus y Gas Plus (2008). También otras medidas, tales como la creación de ENARSA, la expropiación del 51% del patrimonio de YPF SA y Repsol YPF Gas SA en 2012 y la modificación parcial de la normativa hidrocarburífera en 2014.

La expropiación del 51% del patrimonio de YPF SA y Repsol YPF Gas SA en 2012 fue una de las políticas más importantes de la gestión kirchnerista vinculadas al sector energético, con la que el autoabastecimiento energético fue declarado de interés público y objetivo prioritario del país. El contexto estuvo caracterizado por el mal desempeño de la compañía, con

producción y reservas en baja e importaciones en alza, y por la notoriedad que comenzó a cobrar el potencial de los yacimientos no convencionales. En este sentido, entendiendo a los energéticos no convencionales como una oportunidad histórica para avanzar hacia el autoabastecimiento, la expropiación de la compañía ha sido un elemento clave para dejar atrás una política energética centrada en la preeminencia del mercado (Barrera et al., 2015).

A partir de la expropiación de YPF, Barrera et al. (2015) destacan que el fortalecimiento de la capitalización de la compañia a través de las utilidades ha permitido focalizar los esfuerzos en exploración y explotación con el fin de recuperar el sector, lo cual se refleja en el ascenso observado en las reservas para 2015. Por otro lado, hubo un incremento del empleo relacionado con la actividad extractiva en las provincias hidrocarburíferas, especialmente en Mendoza, Chubut, Neuquén y Santa Cruz, donde "*entre 2012 y 2014 se verifica un incremento en la gravitación de las cuatro provincias en el empleo de la rama (del 40.9 al 44.4%)*" (Barrera et al. 2015).

En síntesis, durante los gobiernos kirchneristas se ha visto al sector energético como estratégico para el desarrollo económico y que, por ende, debe ser administrado por el Estado. No obstante, se enfrentaron ciertas dificultades vinculadas con la falta de un plan de largo plazo que permita alcanzar el autoabastecimiento hidrocarburífero (objetivo de la política energética), razón por la cual se ha buscado el ingreso de capitales transnacionales que inviertan en el sector.

¿Qué deja la gestión de Cambiemos en materia de energía?

La política energética en el gobierno de Cambiemos siguió el camino contrario por el que venía en las gestiones kirchneristas. La misma comenzó a perfilarse con la conformación del Ministerio de Energía (que sería devuelto al rango de Secretaría al poco tiempo), el cual quedó en manos de cuadros técnicos provenientes de las principales compañías nacionales y extranjeras que operan en el país. A continuación, mencionamos algunas de las medidas que se llevaron adelante y sus consecuencias.

1. **Aumento de tarifas y eliminación de subsidios**

Una de las primeras medidas que tomó el gobierno de Macri fue el aumento de tarifas de la energía eléctrica, autorizada por la Resolución 1/2016 del Ministerio de Energía. Esta medida implicó aumentos iniciales del 500% en el precio de la energía y de 3.500% entre 2015 y 2019. En el caso del gas, se estableció el aumento de las tarifas de transporte y distribución

Mediante la Revisión Tarifaria Integral (RTI), que son los otros dos componentes de la factura de gas que pagan los usuarios además del gas en boca de pozo (lo que le queda al productor). La RTI multiplicó los ingresos de las distribuidoras y transportistas, que fueron las grandes ganadoras del tarifazo.

La organización y movilización popular logró inicialmente retrasar el proceso abrupto de reconexión de los precios de la energía. Las movilizaciones populares junto con fallos judiciales locales contra la implementación del nuevo régimen tarifario del gas, lograron que se determine la nulidad de los aumentos por parte de la Corte Suprema, por no haberse realizado una audiencia pública para su determinación. Las empresas no pudieron facturar los aumentos en el invierno y debieron devolver los incrementos ya facturados: con el aumento hubieran facturado 1885 millones de dólares, facturaron finalmente 514 millones.

Además del incremento de tarifas, el gobierno determinó la eliminación de los subsidios a la energía, por lo que los hogares debían afrontar el 100% del precio del gas y la energía eléctrica. Para el primero, los aumentos en las facturas serían superiores al 1.000%. Dada la inviabilidad de la eliminación completa de los subsidios, se determinó una eliminación "gradual" de manera que se pague la totalidad del precio del gas para octubre de 2019. Mediante aumentos semestrales, el precio pagado por los hogares aumentaría desde 1,29 US$/MBTU hasta 6,77 US$/MBTU.

2. Plan Renovar

El Plan Renovar se lanzó con el objetivo de incrementar la participación de fuentes renovables en la generación de energía del país. Si bien la incorporación de nuevas centrales con fuentes renovables es un hecho positivo para el sector, en la designación de licencias se privilegió un sistema de subastas con beneficios que solo pudieron ser aprovechados por grandes grupos nacionales y extranjeros dejando de lado la posibilidad de un desarrollo industrial nacional asociado a las fuentes renovables. Emprendimientos ciudadanos o cooperativos con larga trayectoria en el país no tuvieron espacio para participar de este proceso.

3. En busca de inversiones: Fracking y precarización del trabajo

Uno de los programas implementados durante el kirchnerismo con el que se obtuvieron buenos resultados fue el Plan Gas, el cual permitió revertir la tendencia de más de 15 años de caída de la producción gasífera con YPF como la principal beneficiaria de este programa. El mismo terminó en diciembre de 2017, pero a pesar de los buenos resultados no fue prorrogado. Desde entonces sólo se estimularon nuevos proyectos de gas no convencional, relegando a la empresa estatal. Desde la recuperación del control accionario por el Estado, YPF lideró el proceso inversor que revirtió la caída de la producción de hidrocarburos de más

de una década. No obstante, discriminación contra la estatal retrotrajo la producción y la inversión al nivel que tenían antes que el Estado recobre el control de la empresa. Con el objetivo de incrementar las inversiones en Vaca Muerta que se habían frenado desde que asumió Cambiemos, se creó el Programa de estímulo a las inversiones en desarrollos de producción de gas natural proveniente de reservorios no convencionales, que fijó un precio inicial de 7,55 US$/MBTU para la producción no convencional, beneficio al que solo las nuevas explotaciones pueden acceder.

Al mismo tiempo, el gobierno promovió la firma, junto a empresarios y sindicatos, del Acuerdo por Vaca Muerta, que incorporó modificaciones al convenio colectivo. Para la producción no convencional se eliminaron beneficios salariales, se redujeron las dotaciones técnicas de personal y se incorporaron modalidades de contratación flexible. Al finalizar 2018, los salarios del sector habían caído un 16%, se habían perdido 9 mil puestos de trabajo respecto a 2015 y desde el acuerdo murieron 8 obreros en accidentes evitables.

4. Concentración y privatización en el sector

El gobierno permitió que Desarrolladora Energética SA, controlada por Rogelio Pagano a través de una red de empresas offshore, adquiriera el control de Eden, Edea y Edelap (concentran el 49% de la distribución de energía eléctrica), violando el marco regulatorio vigente y conformando un monopolio importante en la Provincia de Buenos Aires. Adicionalmente, en noviembre de 2017 se vendieron las centrales térmicas Ensenada de Barragán y Brigadier López, junto con un conjunto de activos que el Estado conservaba de diferentes empresas del sector. El argumento fue que la participación del Estado en el mercado eléctrico “no resulta necesaria para asegurar el normal funcionamiento del sector”. La realidad es que estas privatizaciones, que implicaron un ingreso de 40 mil millones de pesos, se utilizaron para cumplir con la meta fiscal acordada con el FMI, que fue anunciado por el Ministro de Hacienda.

5. Dolarización de tarifas y endeudamiento con distribuidoras

La liberalización del precio de los combustibles comenzó a regir en octubre de 2017, otorgándole a las empresas la libertad de fijar el precio interno en función del precio internacional y de la cotización del dólar. Sin embargo, en el contexto de la fuerte devaluación del año 2018 se evidenció la inviabilidad política y económica de la dolarización de tarifas y combustibles por lo que el sendero de precios dolarizados del gas fue abandonado. La devaluación de octubre de 2018 aumentó el precio del gas que pagan las distribuidoras, que debieron esperar hasta octubre para trasladar el incremento a los usuarios. Inicialmente, el gobierno determinó que los usuarios compensen a las empresas con $10.000 millones, pero

una vez más, la organización y movilización popular logró dar marcha atrás con esta medida. Sin embargo, el gobierno asumió el compromiso de la compensación a las distribuidoras con fondos presupuestarios.

Un nuevo compromiso está asumido con vencimiento en febrero del año próximo, ya que con el fin de asegurarse capital político para octubre, Cambiemos trasladó los aumentos de tarifas que estaban previstos para la segunda mitad de 2019 cargando el pago nuevamente sobre el Estado para compensar a las distribuidoras. Por último, cabe mencionar los subsidios extra que se otorgarán a las empresas del sector para compensarlos por la medida que congeló el precio de los combustibles luego de la devaluación del 30% que siguió a la derrota de Cambiemos en las elecciones primarias. La medida desató un importante conflicto con los gobiernos provinciales perceptores de regalías y con las empresas del sector, que se resolvió otorgando a las empresas y las provincias el incremento para el segmento mayorista del mercado y un subsidio extra para las empresas del sector por parte del Estado Nacional.

A modo de reflexión: los desafíos para la gestión que viene

La gestión de Cambiemos retomó la agenda neoliberal en materia de energía con el marco regulatorio vigente desde los 90. La idea de que los mercados funcionan "correctamente" y por ende no se requiere de la intervención estatal, justificó la eliminación de subsidios y permitió reasignar fondos para atender una deuda que fue el único "motor" de la economía macrista. Sin embargo, los tarifazos tuvieron un elevado costo político que no pudo ignorarse en el año electoral. La apuesta al desarrollo de Vaca Muerta mediante beneficios fiscales y regulatorios a compañías extranjeras, con el objetivo de reducir los dólares destinados a la importación de energía y generar un excedente de exportación encontró un límite en la falta de recursos fiscales. La política energética estuvo entre la inviabilidad política y la económica, reflejándose ello en las grandes fallas en el sistema de interconexión de este año. La situación evidenció la falta de inversiones en el sector por parte de las licenciatarias que, a pesar de los grandes beneficios obtenidos en el período, no produjeron ninguna mejora significativa en la calidad del servicio de distribución.

Los tarifazos expandieron la pobreza energética, es decir, hogares que destinan más del 10% del ingreso en atender sus necesidades energéticas, para todo el país que pasó del 1% al 20% entre 2015 y 2019, respectivamente. Como contracara, las empresas distribuidoras y transportistas multiplicaron sus ganancias, sin observarse mejoras en la calidad del servicio de transporte y distribución de energía. Además, se observó un aumento de la concentración en manos de un grupo reducido de empresas, beneficiados también por la incorporación de

fuentes renovables. Esto último también benefició al capital extranjero, sin incentivar la industria nacional de componentes. El Estado se desprendió de valiosos activos (como las centrales térmicas) e YPF quedó relegada en una producción de hidrocarburos que acentuó su carácter privado y contaminante.

El gobierno de Alberto Fernández deberá afrontar no solo el pago de la deuda externa y las negociaciones con el FMI, sino que también se suman las acreencias con las empresas energéticas por los compromisos asumidos producto de las devaluaciones del peso sufridas desde 2018. Por un lado, se deberá pagar a las distribuidoras la deuda que asumió el Estado por no poder trasladar el movimiento del dólar a las tarifas en 2018, cuando tenían contratos de compra de gas en dólares. Por otro lado, también debe saldarse el compromiso asumido por el gobierno macrista de compensar a las distribuidoras por el financiamiento escalonado que realizaron para trasladar los aumentos de marzo al próximo verano para que no sean afrontados por los usuarios en el invierno (período de mayor consumo). La cifra ronda los 4.500 millones de pesos, a lo que se sumará el aumento que estaba aprobado para octubre que también se traslada al próximo año.

Otro gran problema en materia de política energética para el gobierno actual será desandar parte de las consecuencias del congelamiento del precio de los combustibles y del petróleo que definió la administración de Mauricio Macri, en un intento de frenar el proceso inflacionario que se aceleró con la devaluación posterior a las elecciones Primarias. La decisión no tuvo en cuenta el impacto que significa sobre las inversiones en marcha en Vaca Muerta y generó conflictos importantes con las provincias y las empresas del sector.

En este sentido, Alberto Fernández tendrá un doble desafío en materia energética. Por un lado, es necesario resolver el problema tarifario de manera que los gastos en la energía eléctrica y el gas en los hogares no siga erosionando el poder adquisitivo de los trabajadores. Por otro, deberá alentarse el desarrollo de Vaca Muerta en pos de obtener una fuente de energía accesible para todos los argentinos, tanto usuarios residenciales como industriales, como se hizo en el gobierno peronista con la participación conjunta de YPF y Gas del Estado. Al mismo tiempo, será necesario un plan de mediano plazo que permita el desarrollo de la petrolera como generadora de divisas para relajar la restricción externa y enfrentar desde una mejor posición a la deuda externa.

En el mediano y largo plazo los desafíos son múltiples, complejos e implican contradicciones: reducción de las importaciones energéticas por su peso en la balanza comercial, fortalecimiento de la actividad hidrocarburífera nacional con miras al autoabastecimiento, la diagramación de una política energética que se proyecte más allá del corto plazo. Este último punto será clave para la implementación de una política pública que pretenda desarrollar y

gestionar estratégicamente el sector energético. El país cuenta con potencialidad tanto renovable como no renovable y frente a ello, con base en los desaciertos en el manejo del sector en los últimos años, es importante que la administración de Alberto Fernández (y las futuras) disponga acciones y medidas orientadas a construir una política energética que cuente con solidez normativa, control estatal, límites precisos para los actores privados participantes y direccionalidad hacia el desarrollo nacional.