

La energía en la Argentina en los últimos diez años

Por Horacio Fernández

Repasando un poco la historia argentina reciente, la crisis de 2001/2002 hizo que el gobierno de Eduardo Duhalde, con sus ministros José Remes Lenicov y Roberto Lavagna, produzca lo que llamo el “colapso institucional”, que a la larga ha probado ser más grave que la misma crisis económica de esos años. Si bien esta sería alteración institucional pudo haberse justificado para sortear la crisis, es injustificable su permanencia hasta la actualidad. A partir de 2003 y con fuerte crecimiento económico, no se retorna a los marcos regulatorios preexistentes y, por el contrario, se estigmatiza toda la política energética anterior por “neoliberal”. Sin embargo, no se cambian los marcos regulatorios que son derogados de facto ni se define una nueva política energética. En lugar de ello se adoptan medidas puntuales, aisladas, de corto plazo, generalmente ilegales que corrieron siempre detrás de los problemas. Esto generó una incertidumbre regulatoria pocas veces vista que paralizó las inversiones del sector. Ninguna política pública sea estatista/socialista o capitalista/liberal funciona sin reglas explícitas, claras y predecibles y esto fue lo que sucedió en nuestro país durante los últimos 10 años.

Horacio Fernández es Coordinador del Consejo Empresario del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL). Es abogado y Master Comparative Law. Trabajó en Argentina como director de asuntos legales y públicos para Occidental Petroleum, Shell CAPSA y Total Austral. Integró las comisiones directivas del Instituto Argentino del Petróleo y del Gas, de la Cámara de la Industria del Petróleo, de la Cámara de Empresas Productoras de Hidrocarburos y de la Unión Industrial Argentina. Ha sido durante 10 años profesor titular de Derecho para Ingenieros en el ITBA y actualmente lo es en el posgrado sobre Economía del Petróleo y del Gas de la misma institución.

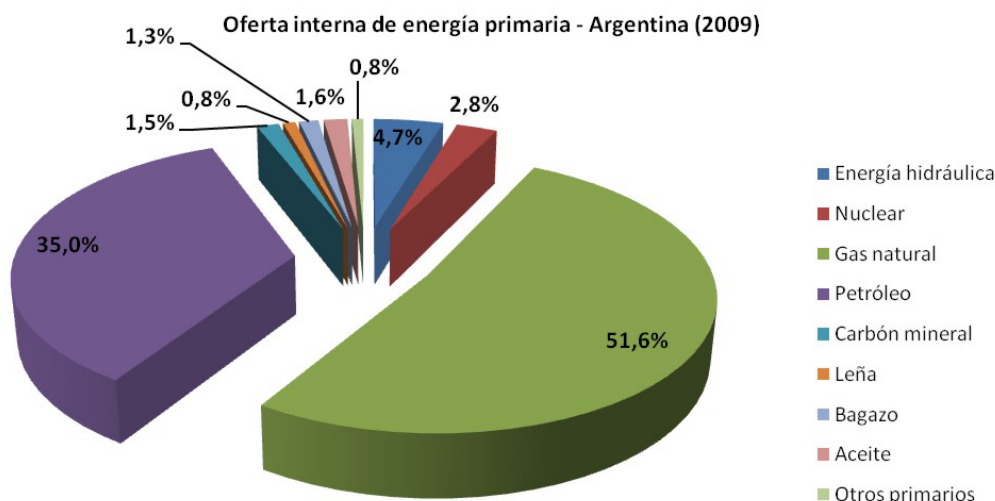


En este Documento propongo analizar la situación energética argentina con dos enfoques. El primero será cuantitativo, basado en indicadores que reflejan la evolución del sector en los últimos años. El segundo será cualitativo y tratará de explorar las causas que expliquen el comportamiento de los indicadores.

Los indicadores

Existen varios indicadores usuales para medir la performance energética de un país. Veamos qué es lo que indican respecto de la Argentina de los últimos años.

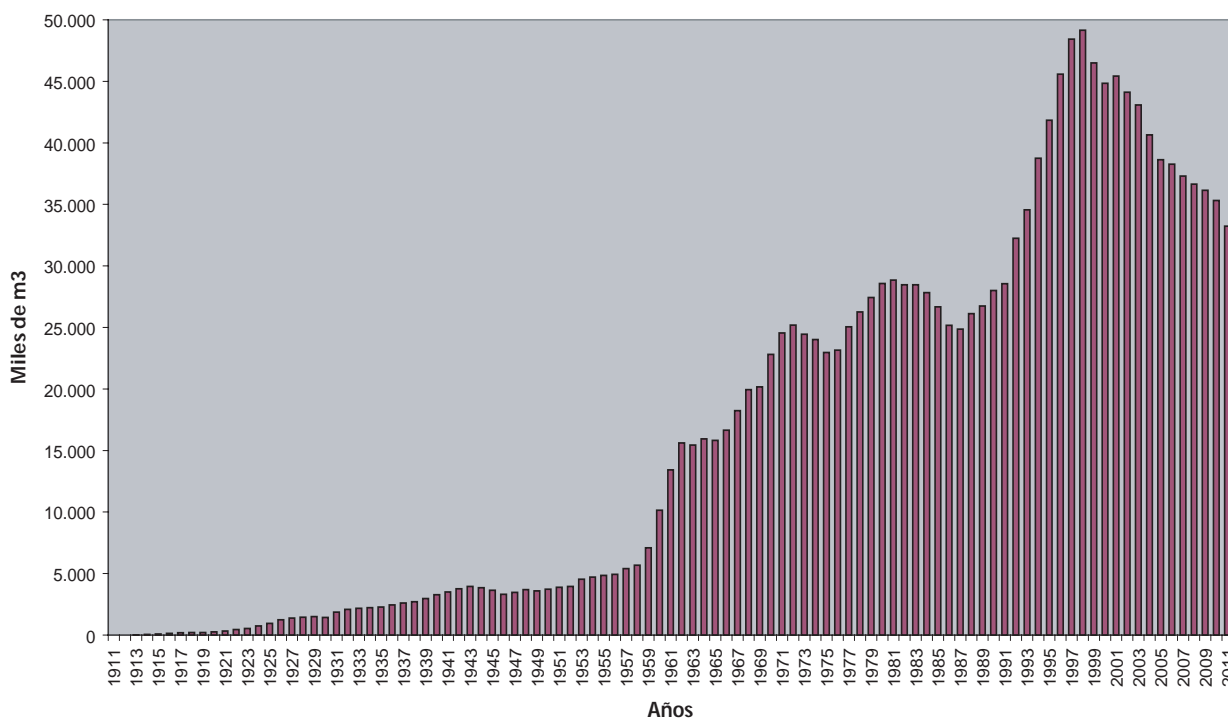
Es conocido que la matriz energética Argentina depende en forma muy importante de los hidrocarburos. Como se aprecia en el gráfico siguiente, casi el 87 % de toda la energía que utilizamos proviene del gas o del petróleo. Por ello los indicadores referidos a los hidrocarburos son los más relevantes para visualizar la performance del país.



FUENTE: BALANCE ENERGÉTICO 2009 - SECRETARÍA DE ENERGÍA DE LA NACIÓN

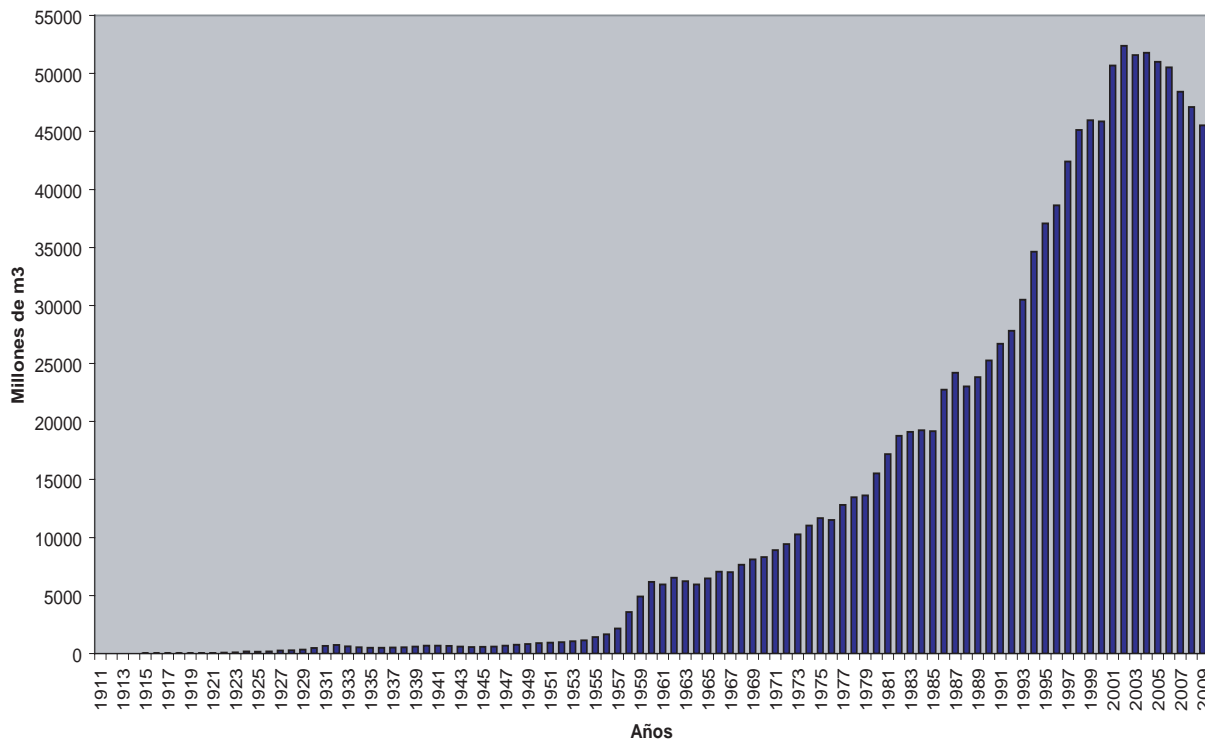
El primero y mas representativo es el que refleja la producción de petróleo y de gas. En los últimos años ambos vienen cayendo como se aprecia en los gráficos siguientes. El petróleo parece haber alcanzado su máximo en 1998 mientras que el gas en 2004.

PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO



Fuente: SIPG - IAPG

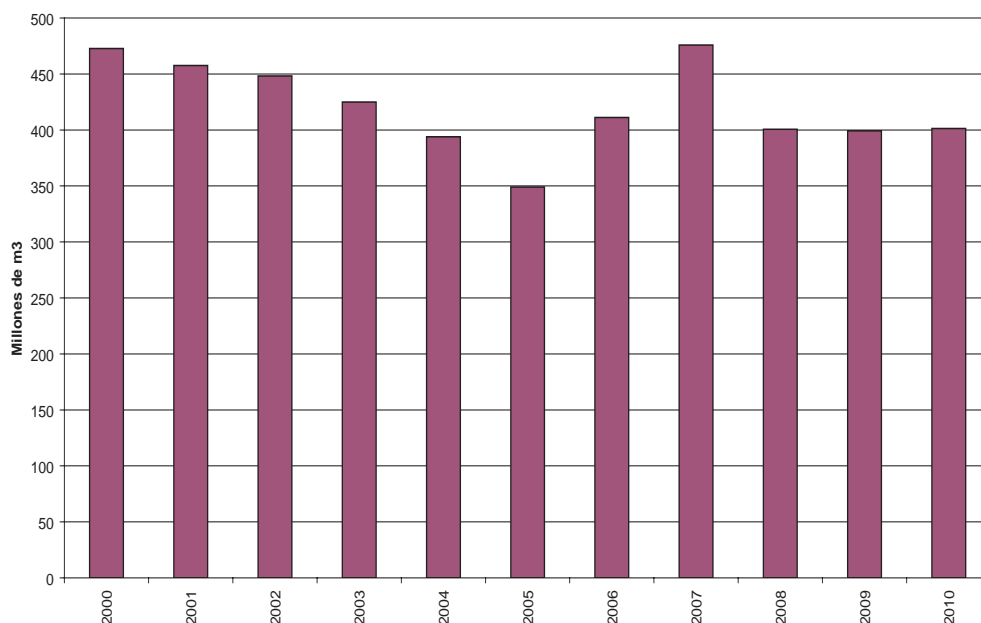
PRODUCCIÓN DE GAS NATURAL



Fuente: SIPG - IAPG

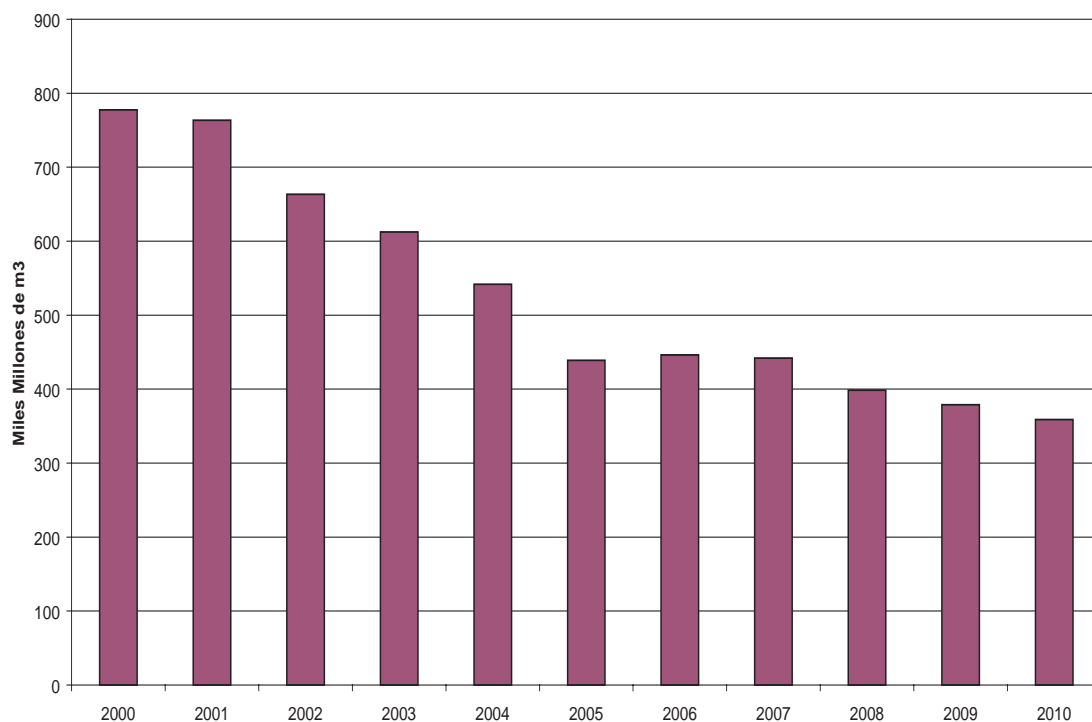
La producción de un yacimiento desarrollado de hidrocarburos no se puede mantener en el tiempo a menos que se hagan permanentemente nuevas inversiones. Según los yacimientos la declinación natural puede ser entre el 5% al 8% por año. De allí que son importantes otros indicadores que reflejan los esfuerzos que se realizan para evitar esta declinación natural. Uno de esos indicadores es el de la evolución de las reservas tanto de gas como de petróleo que se grafican abajo. Este indicador es siempre algo subjetivo porque depende de estimaciones realizadas por las empresas y validadas por auditores externos. Debe aclararse que el cálculo de reservas no es un cálculo exclusivamente físico, o sea, que refleje la cantidad de hidrocarburos que quedan en los yacimientos, sino que tiene un componente económico muy importante: refleja la cantidad de hidrocarburos que pueden extraerse a los precios y con las técnicas existentes al momento de hacer el cálculo. Los índices de reservas muestran los esfuerzos realizados para reponer hidrocarburos en los yacimientos a medida que la extracción los va consumiendo.

RESERVAS DE PETRÓLEO

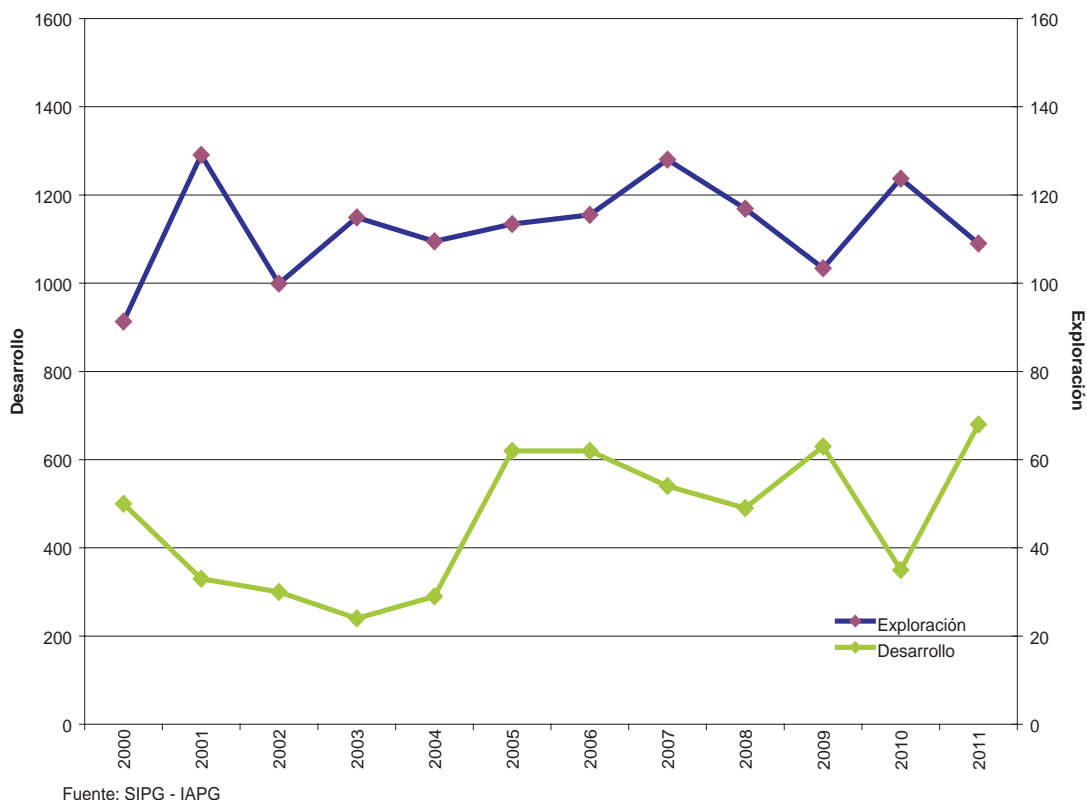


Fuente: S.E.N.

RESERVAS DE GAS NATURAL

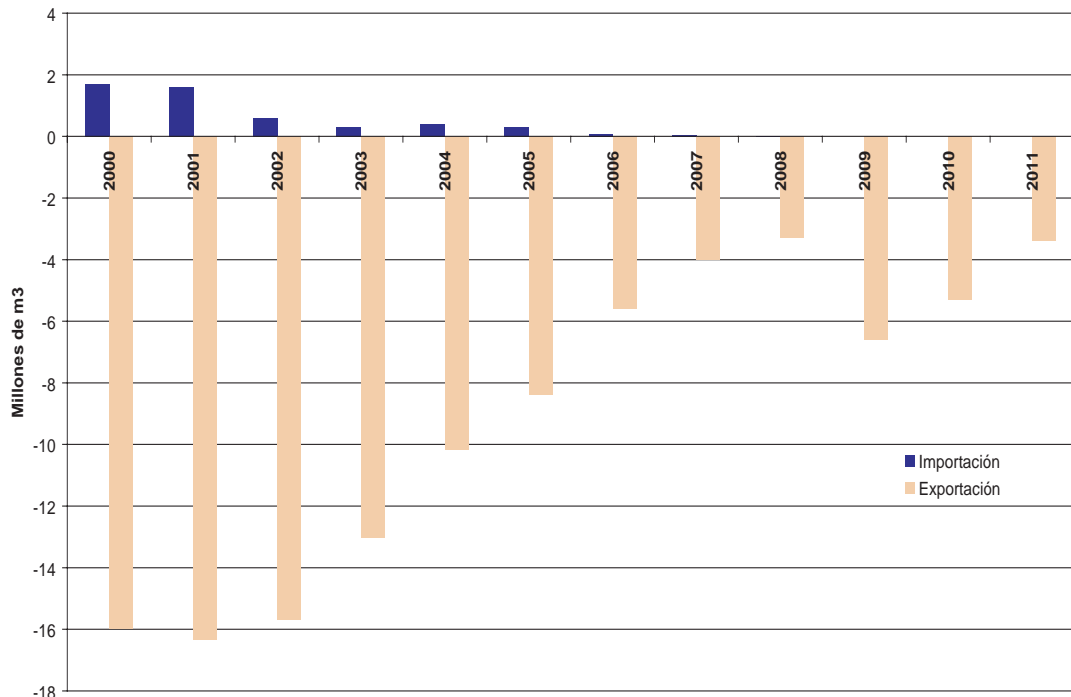


Otro indicador importante que también revela los esfuerzos para mantener la producción es el de pozos perforados, que se divide en pozos de exploración (los mas riesgosos) y de desarrollo (para producir reservas conocidas).



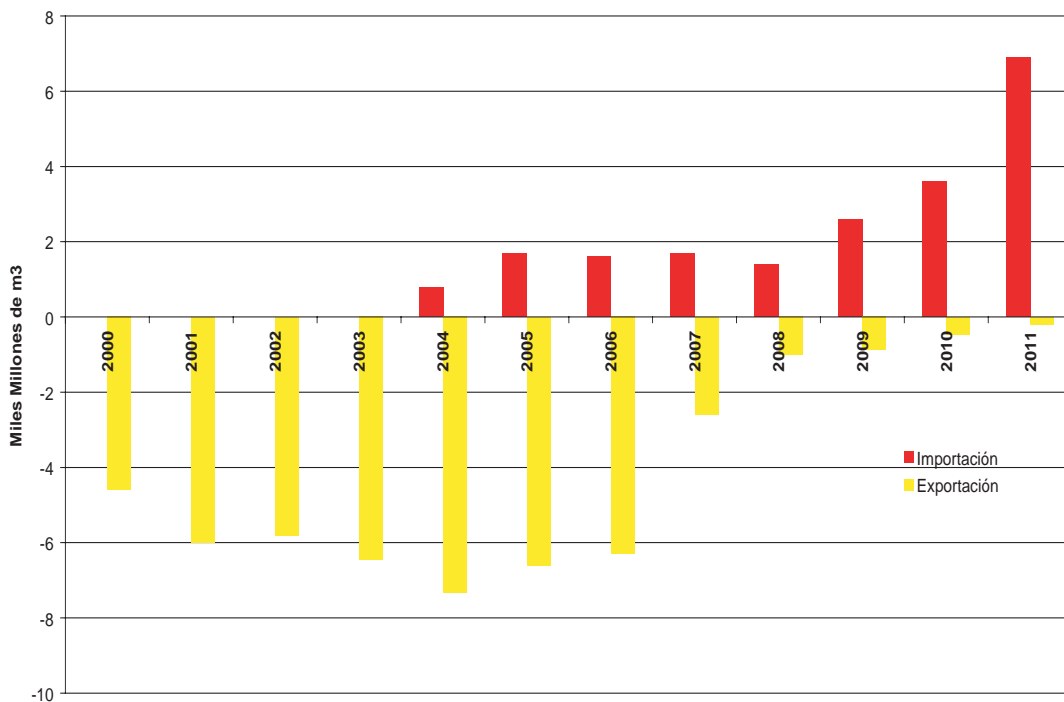
Finalmente, el balance entre exportaciones e importaciones de energía muestra cómo la Argentina ha pasado en poco tiempo de ser un país exportador neto a un importador neto de energía.

Importación y exportación de Petróleo



Fuente: SIPG - IAPG

Importación y exportación de Gas Natural



Fuente: SIPG - IAPG

Las causas subyacentes

¿Qué parecen demostrar los indicadores? Una respuesta a primera vista diría que nos estamos quedando sin recursos: baja la producción, bajan las reservas, aumenta la importación. La tesis que propongo en este Documento es que no nos estamos quedando sin recursos sino que nos hemos quedado sin reglas, normas o instituciones, como se prefiera llamarlas.

Repasando un poco la historia reciente, la crisis de 2001/2002 hizo que el gobierno de Eduardo Duhalde, con sus ministros José Remes Lenicov y Roberto Lavagna, produjera lo que llamo el “colapso institucional”, que a la larga ha probado ser mas grave que la misma crisis económica de esos años. Este colapso, legitimado por la ley de emergencia económica, implicó en el sector energético un total apartamiento de las reglas existentes: aplicación de retenciones sobre las exportaciones de petróleo, el congelamiento de las tarifas eléctricas y de gas y precios de los combustibles, la suspensión y pesificación de los contratos y la salida de facto de los marcos regulatorios del gas, de la electricidad y defensa de la competencia. En síntesis, se deterioraron gravemente tres instituciones básicas de la economía: los mercados, los derechos de propiedad y los contratos. Si bien esta seria alteración institucional pudo haberse justificado para sortear la crisis, es injustificable su permanencia hasta la actualidad.

A partir de 2003 y con fuerte crecimiento económico, no se retorna a los marcos regulatorios preexistentes y, por el contrario, se estigmatiza toda la política energética anterior por “neoliberal”. Sin embargo, no se cambian los marcos regulatorios que son derogados de facto ni se define una nueva política energética. En lugar de ello se adoptan medidas puntuales, aisladas, de corto plazo, generalmente ilegales que corrieron siempre detrás de los problemas. Esto generó una incertidumbre regulatoria pocas veces vista que paralizó las inversiones del sector. Ninguna política pública sea estatista/socialista o capitalista/liberal funciona sin reglas explícitas, claras y predecibles y esto fue lo que sucedió en nuestro país durante los últimos 10 años.

Paradójicamente, mientras el relato público describía un modelo de país exitoso y en auge, las medidas energéticas se justificaban en la ley de emergencia económica que el Congreso prorrogaba cada vez que se acercaba su vencimiento.

Esta No Política energética estuvo caracterizada por: 1) un exceso de prejuicios ideológicos, 2) una falta de conocimientos técnicos que se tradujo en una gran impericia en la gestión, y 3) una buena dosis de corrupción. Hay que señalar que estos tres factores fueron comunes a toda la política económica y no solamente una falencia específica de la política energética.

Este cóctel de desgracias llevó al gobierno a tomar medidas que fueron minando progresivamente la sostenibilidad

energética. Las más dañinas fueron las relativas a los precios de la energía. Se estimuló una demanda interna irracional, congelando precios y tarifas al público mientras la inflación crecía. A la oferta se la desincentivó mediante las retenciones a las exportaciones de crudo y prohibiciones de las de gas que llegaron a límites confiscatorios. Este perfecto juego de pinzas se manifiesta hoy con un alto consumo de energía por unidad de PBI y una caída sistemática de la producción. Tres de los prejuicios ideológicos detrás de esta política de precios son: 1) Los precios administrados son mejores que los de mercado, 2) Hay que tener energía y alimentos baratos (el campo sufrió la misma política) para tener una industria competitiva, y 3) Las empresas ganaron mucho en el pasado por lo que ahora deben trabajar al costo mas un beneficio que determinará el gobierno.

Pero tanto o más dañino que el congelamiento de los precios fue la incertidumbre regulatoria que permanentemente cambia las reglas de juego mediante cartas, circulares y hasta llamadas telefónicas sin valor legal violando elementales principios del derecho administrativo. Causa principal de esta mala práctica fue una combinación de audacia e incapacidad de funcionarios políticos que tomaron posiciones habitualmente destinadas a equipos técnicos. Un ejemplo de ello fue el tratamiento que tuvieron organismos reguladores como el ENRE y el ENARGAS, cuyas conducciones se politizaron y su capacidad profesional disminuyó en forma alarmante.

También afectaron seriamente el marco institucional medidas como, la creación de ENARSA empresa fuera de las reglas de la competencia, la adjudicación de áreas de exploración a empresarios amigos sin experiencia descalificando a empresas serias y establecidas, la expropiación de YPF, etc.

Ahora, del “colapso institucional” estamos pasando a la etapa de “colapso físico”. Esto se manifiesta en forma cada vez más visible para la población en general. Cortes de luz, cepo cambiario para tener dólares para importar combustibles, cortes de gas a las industrias, uso de combustibles líquidos (caros) en pleno verano para generar electricidad, etc. Hay que señalar que casi todos los especialistas vienen advirtiendo desde hace años el problema y sus consecuencias sin que se los haya escuchado.

Al respecto, en sus informes anuales sobre Políticas Energéticas en el mundo el Consejo Mundial de la Energía hace algunas recomendaciones elementales que deberían ser tomadas en cuenta por nuestros políticos, gobernantes y reguladores:

- ♦ La política energética de un país debe surgir de una amplia discusión pública con los interesados (productores, generadores, consumidores, gobiernos, ONGs, etc.).

- ♦ Debe ser clara, transparente, predecible y de largo plazo, a fin de que los actores puedan planear con suficiente antelación sus inversiones.
- ♦ Debe ser única y abarcar todas las formas de energía en forma coherente y coordinada.
- ♦ Debe tender a la integración energética regional, ya que abarata costos y contribuye a la seguridad energética.
- ♦ Debe asegurar el abastecimiento energético sin sobresaltos a fin de no crear cuellos de botella que conspiran contra el crecimiento de toda la economía.
- ♦ Los precios de la energía deben ser accesibles a la mayor parte de la población y, al mismo tiempo, rentables para los inversores en el sector.
- ♦ La política debe tender a disminuir el impacto ambiental introduciendo mediante regulaciones activas nuevas fuentes de energía menos contaminantes.
- ♦ Los subsidios, tanto a la oferta como a la demanda, deben ser puntuales y con plazos de finalización automáticos.

Conclusiones

Amartya Sen, el destacado economista de la India, ganó el premio Nobel de economía en 1998 especialmente por sus estudios sobre las grandes hambrunas de la historia. Su obra más relevante (*Poverty and Famines*) comienza: “El hambre es la característica de la gente que no tiene suficiente dinero para comer. No es la característica de la no existencia de alimentos suficientes para comer”. En todas las grandes hambrunas estudiadas por Sen había alimentos suficientes para toda la población, pero faltaban reglas apropiadas para que esos alimentos llegaran a ella.

Con la energía en nuestro país pasa lo mismo: tenemos recursos energéticos suficientes para abastecernos y hasta exportar, como lo hemos probado hasta hace muy poco tiempo. Lo que han fallado son las reglas que deben ordenar la producción y distribución de esos recursos. La gran potencialidad de los recursos no convencionales existentes en Vaca Muerta y otras formaciones similares pondrá a prueba la tesis de este Documento. Por alguna razón, que exigiría una explicación separada, los argentinos tendemos siempre a menospreciar la importancia de las reglas e instituciones. El caso de la energía en Argentina, durante los últimos años, es una prueba contundente de que no nos hemos quedado sin recursos, nos hemos quedado sin reglas, leyes, instituciones, o como queramos llamarlas.

Paper latino



Programa de Análisis Político
y Económico Regional

La misión del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL) se ejecuta mediante una combinación de actividades implementadas a través de dos Programas. Al respecto, el Programa de Análisis Político y Económico Regional (*Paper latino*) tiene como objetivo el monitoreo y análisis del desempeño político, económico e institucional; y la incidencia en políticas públicas que contribuyan al buen gobierno, el crecimiento económico y la inclusión social.

Las actividades de *Paper latino* incluyen el ciclo de Foros Latinos y publicaciones como el Barómetro Legislativo, el ranking global de desarrollo “Democracia, Mercado y Transparencia” y las columnas en medios de comunicación brindando análisis, opinión y contexto.

A través de la Escuela Latinoamericana de Estudios Políticos y Económicos, *Paper latino* ofrece capacitación a jóvenes estudiantes universitarios y recién graduados en una variedad de temas, como política latinoamericana, comunicación económica y Derechos Humanos.

Paper latino también produce el Portal informativo AnálisisLatino.com dedicado a la actualidad política, económica, social y cultural de la Argentina y la región. Esta iniciativa ofrece contenido de elaboración propia; reproduce las columnas que publican los consejeros de la institución en distintos medios; difunde los análisis que regularmente realizan periodistas, académicos y consultores con su previa conformidad; y comparte la información sobre los índices, rankings e informes que elaboran distintas instituciones.

Las actividades de *Paper latino* se sostienen mediante suscripciones de individuos, empresas y entidades. Para solicitar mayor información, escriba a comunicacion@cadal.org

10 años promoviendo la apertura política y el desarrollo económico e institucional

El Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL) es una fundación privada, sin fines de lucro y a-partidaria cuya misión consiste en promover los valores democráticos; observar el desempeño político, económico e institucional; y formular propuestas de políticas públicas que contribuyan al buen gobierno y el bienestar de las personas.

CADAL integra el Network of Democracy Research Institutes (NDRI), es un Instituto Asociado al Proyecto Plataforma Democrática y está registrada como Organización de la Sociedad Civil ante la Organización de Estados Americanos (OEA).

Autoridades y Staff

Presidente y Director General: Gabriel C. Salvia. **Vicepresidente y Director del Consejo Empresario:** Horacio Reyser. **Secretario y Director del Consejo Consultivo:** Marcelo Loprete. **Tesorera:** María Teresa Reviriego. **Director de Programas:** Hernán Alberro. **Director del Consejo Académico:** Bernabé García Hamilton. **Representante en Uruguay:** Ricardo López Göttig. **Directora de Administración y Finanzas:** Marisa Di Vitto. **Coordinador del Consejo Empresario:** Horacio Fernández. **Investigadores Asociados:** Adrián Lucardi y Verónica E. Repond. **Webmaster:** Sergio Casais.

FOROS



DOCUMENTOS



CAPACITACIÓN A UNIVERSITARIOS



INFORMES



Reconquista 1056 piso 11°B
1003 Buenos Aires · República Argentina
Tel: (54-11) 4313-6599 / 4312-7743
E-Mail: centro@cadal.org · www.cadal.org