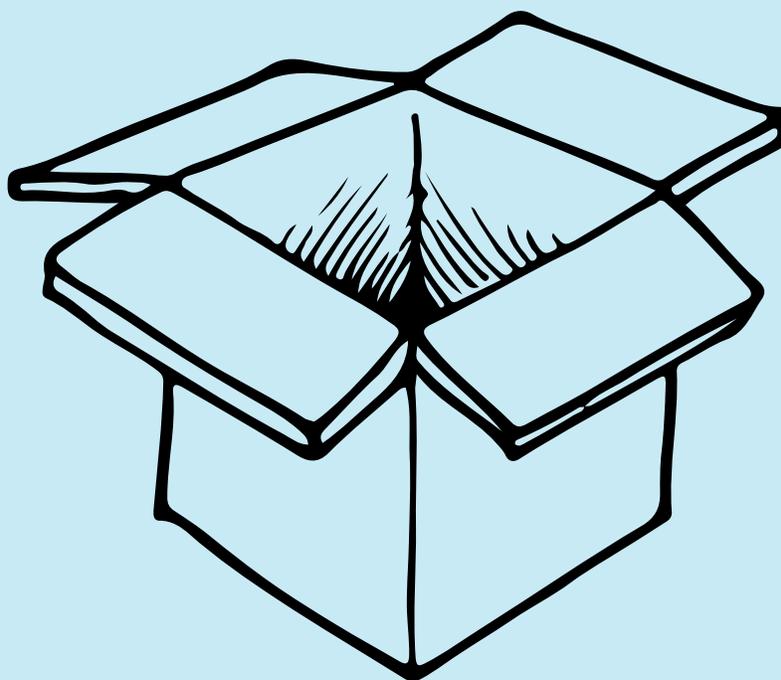


ENERGÍA Y ECONOMÍA

LA CAJA ESTÁ ABIERTA Y
PANDORA PERDIÓ LA LLAVE



Ricardo Carciofi

SEPTIEMBRE 2021

cece

Energía y Economía: la caja está abierta y Pandora perdió la llave

Ricardo Carciofi (*) (**)

Setiembre 2021

En un trabajo anterior hemos apuntado que en las actuales circunstancias de Argentina es necesaria una estrecha coordinación entre el diseño y gestión de la política económica y la política energética.¹ El caso del reciente desacuerdo por los subsidios tarifarios que envolvió al Ministerio de Economía y la Secretaría de Energía ilustra el punto. Pero también ha ocurrido en el pasado. Sería erróneo creer que el tropiezo puede reducirse a diferencias de tipo instrumental. La exigencia de coordinación deviene de la grave configuración que posee el sector energético argentino en la actualidad y de sus implicaciones económicas. En lo que sigue argumentaremos que la cuestión energética plantea desafíos singulares tanto para la política macroeconómica de corto plazo -principalmente por su incidencia sobre los precios y los costos fiscales-, pero también se vincula con las políticas de desarrollo productivo. El propósito del texto es explicitar estos retos, procurando identificar cuáles son las definiciones de política económica apropiadas para enfrentar el cuadro que presenta el sector energético en la presente coyuntura.

Si bien el planteo apuntado arriba llevaría a trazar de partida un diagnóstico de situación, dicha tarea se escapa a los límites de esta nota.² Solamente apuntaremos aquí que la discusión siguiente se inscribe bajo un parámetro central que atraviesa el cuadro energético actual: un proceso de declinación productiva de las fuentes de energía primaria proveniente de los combustibles fósiles que ya lleva varios años, al que se suma la dificultad por ampliar la inversión en nuevas centrales de generación. Esto no obstante cierto progreso en el desarrollo de energías renovables en años recientes. Por cierto, cabe destacar que este panorama energético se enmarca a su vez en un cuadro de estancamiento de la economía argentina de largo plazo -se remonta a 2011-, y que se desenvuelve en el contexto de una macroeconomía con profundos desequilibrios: inflación elevada, insolvencia fiscal, ausencia de crédito público, racionamiento de divisas, baja tasa de inversión y ausencia de creación de empleo privado.

Precios.

(*) Investigador Invitado, IIEP-UBA.

(**) Deseo agradecer los comentarios de Alejandro Einstoss a una versión previa de este trabajo. Aplican los descargos habituales.

¹ “El último que pague la luz”, Nuevos Papeles, columna de opinión, <https://www.nuevospapeles.com/nota/el-ultimo-que-pague-la-luz-apuntes-de-un-asistente-inexperto>.

² Para un diagnóstico y análisis de la situación actual del sector energético se sugiere consultar los informes que publica el IAE Gral. Mosconi. Sobre la evolución reciente de tarifas y subsidios ver, Einstoss, A. Precios, Tarifas y Subsidios a la Energía, EUDEBA 2020.

La primera tarea es restablecer la función de los precios energéticos, especialmente en petróleo y gas. Es innecesario apuntar que los precios cumplen una función primordial para la asignación de recursos en la producción y para orientar al consumidor. Eso es así en cualquier mercado, pero aplica de manera singular a la energía. Y la singularidad es doble: uno, porque en la economía energética actual los precios relevantes se hallan centralmente regulados y, dos, porque las decisiones de producción requieren inversiones que maduran a largo plazo -en ausencia de señales de precio adecuadas es imposible orientar la formación de capital y la ampliación de la infraestructura.

¿Qué ha ocurrido con frecuencia en el pasado? Que, si bien tanto el petróleo como el gas son bienes transables, los precios domésticos han perdido toda referencia con los valores internacionales. Esto explica que hayamos tenido un “barril criollo” cotizando 50% por encima del precio del crudo observado en los principales mercados. De la misma manera, los precios del gas en los últimos 20 años han fluctuado entre 1,5 y 7,5 us\$ MBTU. Estos pronunciados vaivenes de los precios energéticos no se explican por los costos de producción sino porque han sido el resultado de definiciones regulatorias que han intentado remediar situaciones particulares que afectaron de manera variable a los distintos actores que se dan cita en el sector -el sector privado, las provincias (titulares de los recursos del subsuelo y beneficiarias de las regalías), los consumidores (residenciales, industriales y usinas) y el Tesoro, en cuyas cuentas se absorben finalmente los desequilibrios de unos u otros.

En consecuencia, un paso primordial para la reconfiguración del sector pasa por una definición acerca de los precios de la energía primaria fósil. En razón del carácter transable de estos bienes, parece claro que estos no pueden estar demasiado alejados de los precios internacionales. En el caso del crudo, con referencia a las calidades que prevalecen en la oferta doméstica -WTI. En el caso del gas, cuya comercialización internacional es más costosa, una aproximación útil es el mercado estadounidense habida cuenta de su mayor tamaño y que posee una oferta relativamente competitiva. Concretamente, la recomendación de los expertos es tomar como referencia el precio de entrada del gasoducto Henry Hub que se cotiza en el mercado bursátil de Nueva York.

La afirmación anterior no equivale a sostener la vigencia plena y a ultranza de precios internacionales del petróleo y gas en todo momento, pero sí considerar estos valores como la piedra angular sobre la que se organiza al sector. Por otro lado, para acercarse de manera efectiva a la aplicación de este principio, el mecanismo supondría una mayor apertura en el comercio internacional de crudo y, a la vez, la operatoria de subastas para el caso del gas.³

Subsidios.

³ El resto del sistema -transporte y distribución- también opera con fuertes trabas regulatorias y donde se han venido agregando normas y disposiciones ad-hoc desde 2002, que han puesto entre paréntesis el esquema legal vigente. Sería también deseable introducir mayores elementos de competencia y transparencia. Esto supondría asimismo normalizar los entes reguladores de gas y electricidad, que han sido intervenidos en virtud de la emergencia económica aprobada en diciembre de 2019.

Los subsidios energéticos, una de las distorsiones más conocidas, son una cuenta muy significativa en el presupuesto público: suponen una erogación que se aproxima a casi 3% del PBI y que, en términos estrictamente fiscales, es imposible de sostener. Existen dos canales principales a través de los cuales el Tesoro deriva recursos al sector energético. En primer lugar, se subsidia a los productores de gas no convencional (Plan Gas IV). Se estima que en 2021 la cuenta por este concepto representa alrededor de 1500 millones de dólares, que son enteramente capturados por las empresas productoras de gas y también dan a mayores regalías provinciales (Neuquén.) En la medida que se siga el criterio arriba apuntado con respecto al precio del gas, se podrían eliminar gradualmente los subsidios a la oferta no convencional. Obviamente, esto tendrá consecuencias en las inversiones ya existentes en Vaca Muerta y otras que se proyecten en el futuro. Pero una definición como la que se ha sugerido arriba sería de utilidad para la evaluación de los proyectos en este yacimiento.

En segundo lugar, existen subsidios a la demanda residencial de gas y electricidad. En este último caso, los usuarios pagan sólo una parte del costo de generación (actualmente 29%). Si se deseara cubrir enteramente el costo de la energía eléctrica, las tarifas a los consumidores deberían incrementarse 50%. El proceso lleva una dinámica tal que en poco tiempo más se arribará a una situación similar a la que se observaba en diciembre de 2015. El problema es aún mayor en el caso del área metropolitana de Buenos Aires abastecidas por EDENOR y EDESUR porque allí se verifica adicionalmente un atraso en las tarifas de distribución. En esta región, el incremento de tarifas que permitiría atender el costo de la energía y la distribución sería de 90%.

Las tarifas de gas también registran un atraso similar al cuadro eléctrico. Un elemento que suma un obstáculo adicional es la reciente ley de subsidios al gas en zonas frías. Esta medida instauró un beneficio que abarca ahora a 4.0 millones de usuarios (antes 800 mil), con criterios de focalización muy cuestionables. Además de la magnitud y costo de la medida (us\$ 180 millones anuales), lo significativo es que la aprobación legislativa -que contó con votos del oficialismo y también de legisladores de la oposición- hace muy difícil una modificación de una norma que, en los hechos, convierte al beneficio en un derecho adquirido.

Si bien es cierto que, tal como indican estudios oficiales, la tarifa social es un instrumento que podría ampliarse hasta un universo de 5 millones de beneficiarios, la distorsión tarifaria plantea un problema económico de primer orden.⁴ O bien se asume la necesidad de una corrección con el consecuente impacto en el nivel de precios que habrá de prolongarse mientras tiene lugar la adecuación de los valores, o bien deberá hacerse lugar en el presupuesto público para atender los costos del subsidio, o una combinación de ambas.

⁴ Dicho alcance de la tarifa social representa 35% de los 14 millones de hogares que poseen acceso al servicio eléctrico. Véase el informe de la Secretaría de Energía:

https://www.minem.gob.ar/servicios/archivos/6888/AS_14817236801.pdf

Transición energética, inversiones, plan estratégico.

La agenda de transición energética está instalada como tema de gobernanza global. Como es sabido, el Acuerdo de París fue un hito importante, pero la oposición ejercida por EEUU durante la administración Trump detuvo parte del proceso. Recientemente, el liderazgo europeo primero -a través del Pacto Verde Europeo en 2020-,⁵ y la prioridad otorgada por el Presidente Biden a combatir el calentamiento global,⁶ han colocado en el centro de la escena a la transición energética.⁷ De otra parte, Argentina ha asumido compromisos multilaterales en el mismo sentido: emisión neta cero en 2050.

Argentina posee un predominio de sus fuentes energéticas primarias fósiles (85%). Por tanto, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero supone una descarbonización gradual de la matriz. Si bien el camino hacia las fuentes renovables no será lineal, el horizonte de mediano plazo señala una pérdida de valor de las reservas de petróleo y gas.⁸ Consecuentemente, las futuras inversiones en el sector deben conciliar un doble objetivo: por una parte, maximizar el uso de las reservas actuales de combustibles fósiles mientras sea factible su aprovechamiento económico, y, por otra parte, mantener y avanzar en la ampliación de las fuentes renovables.⁹ En la práctica esto requiere asignar recursos a uno y otro tipo de energía, pero sabiendo que el punto de llegada es la desvalorización de las reservas fósiles. La ecuación está sujeta a diversas incertidumbres, especialmente por la evolución de precios del petróleo y el gas a corto y mediano plazo mientras se amplían las fuentes renovables.¹⁰ El proceso irá acompañado asimismo de fuertes cambios tecnológicos en la industria y el transporte.

La respuesta al problema no es sencilla, pero adquiere particular complejidad en Argentina principalmente por dos razones. En primer lugar, porque se carece de un plan estratégico de transición energética, al tiempo que ya están planteados los compromisos asumidos por el país en un contexto donde la acción multilateral avanza en esa dirección. En segundo lugar, porque el sector público tiene más que limitados recursos para aportar capital para el desarrollo de tal infraestructura. Esto significa que la posibilidad de llevar a cabo las

⁵ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es

⁶ <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/23/fact-sheet-president-bidens-leaders-summit-on-climate/>

⁷ En esa línea, cabe destacar la reciente política del Departamento del Tesoro instruyendo a los representantes estadounidenses en los bancos de desarrollo para dar apoyo a los proyectos de energías sustentables y no dar voto favorable a los programas vinculados a combustibles fósiles. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0323>

⁸ Gadano, N. La verdadera crisis energética, Revista Seúl, Agosto 2021. <https://seul.ar/transicion-energetica/>

⁹ Respecto del mantenimiento de las fuentes renovables corresponde señalar que en 2023 vencen las concesiones de las represas hidroeléctricas. Es necesario desarrollar una política acerca de cómo habrán de administrarse estos recursos una vez que se produzca la finalización de los contratos.

¹⁰ En este contexto se explica la presión de EEUU a la OPEC para que aumente la producción y estabilizar así los precios del petróleo <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/08/11/statement-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-the-need-for-reliable-and-stable-global-energy-markets/>

inversiones necesarias depende de la participación del sector privado y del financiamiento a largo plazo que pueda obtenerse sea a través de las instituciones de crédito para el desarrollo o bien de fuentes bilaterales. De ahí que la disponibilidad de un plan estratégico asume un papel crucial porque es el instrumento que permite conjugar las prioridades de la expansión de oferta y sumar a los demás actores. En ausencia de esas definiciones, se corre el riesgo que progresen proyectos que respondan a intereses y oportunidades particulares, especialmente de aquellos que ofrecen el financiamiento, pero alejados de las necesidades del conjunto.

El diseño de dicho plan de desarrollo energético reviste urgencia. Si bien la iniciativa en la formulación del mismo compete en primera instancia al gobierno, habida cuenta de su importancia y de las múltiples aristas que supone, este es un instrumento que debe dar lugar a un debate amplio y transparente. Involucra ciertamente aspectos técnicos, pero no es sólo una tarea de expertos.

El plan nuclear y el programa de cooperación bilateral con China.

Un ejemplo particular de lo último que se acaba de señalar es el plan nuclear. Recientemente el Poder Ejecutivo ha aprobado el plan de NASA. Éste conlleva el propósito de construir una nueva central con financiamiento provisto por China -Central Nuclear de Tipo Hualong- y además revierte los actos que llevaron a la cancelación de la central de uranio natural y agua pesada (tecnología nacional) que había dispuesto la anterior administración.¹¹ Es decir que el aval del gobierno a NASA involucra varias decisiones simultáneas: la adopción de una nueva tecnología nuclear (uranio enriquecido y agua natural), la contratación directa con China, la continuación de los planes respecto de la otra central, todo esto en ausencia de un marco estratégico integral como se apuntaba arriba.

Lo anterior levanta la incómoda pregunta de cómo se ha podido avanzar en los compromisos con China para la central nuclear, en ausencia de previsiones para la expansión de otras fuentes y de la respectiva infraestructura: ¿cuál es la prioridad frente a otros proyectos -tal el caso de nuevos gasoductos? ¿cuál es la ventaja que ofrece frente a las otras alternativas? Y aún en el caso que la central de Hualong haya sido priorizada por la disponibilidad de financiamiento bilateral, es necesario mostrar que ése es el mejor uso de los recursos que aporta China frente a otras iniciativas energéticas o de distintos sectores de infraestructura.

Conclusiones.

Según se ha visto hasta aquí hay un amplio menú de temas donde es necesaria una estrecha coordinación y comunicación entre el ámbito de gestión de la política energética y la economía. Este es un curso de acción que está ausente en el curso trazado por el gobierno y sus consecuencias están a la vista: declinación productiva de nuestros yacimientos de petróleo y gas, precios y tarifas que son fiscalmente insostenibles y carecen de sentido económico, ausencia de un plan estratégico que brinde las orientaciones mínimas en el

¹¹ Según fuentes vinculadas a NASA, la suma de ambos proyectos rondaría us\$ 8 mil millones.

marco de la transición energética, compromisos de un plan nuclear de enorme magnitud, iniciativas de proyectos que responden a las facilidades de obtención del financiamiento antes que a la prioridad de las obras. Los desbalances que presenta el sector de la energía son significativos y tienen implicaciones económicas de amplio alcance -tanto para la política de estabilización como para el desarrollo del conjunto de la estructura productiva. El rumbo que llevamos nos aleja de las posibles soluciones, lo cual preanuncia mayores dificultades futuras. Para volver al título de esta nota: urge cerrar la caja de Pandora y llegar a tiempo para “atrapar a la esperanza”.