

Aporte del grupo de Ex secretarios de Energía para la reconstrucción energética y el problema tarifario

—7 de agosto de 2016—

Introducción

Frente a la situación heredada, el Gobierno deberá ordenar el sector energético para —junto a las otras variables macroeconómicas, políticas y sociales—, poner en valor los inmensos recursos energéticos que alberga nuestro territorio.

Uno de los escollos más importantes a remover es el desastre en los precios y tarifas heredados luego 12 años de populismo energético.

Entendemos que el sinceramiento tarifario es necesario e ineludible por las consecuencias negativas que el problema tarifario provoca a los usuarios en la calidad de la prestación de los servicios públicos que reciben, porque hay insuficiencia en las inversiones y quebrantos en las empresas prestadoras, y por el impacto negativo en la macroeconomía que los subsidios energéticos ocasionan.

Por tal motivo, los Ex secretarios, que venimos advirtiendo a la sociedad de este problema desde 2008, elaboramos este aporte conceptual con la intención de brindar a las actuales autoridades, elementos de juicio adicionales para lograr a la brevedad posible la normalización del sector energético.

Resumen del documento

Para los especialistas energéticos argentinos reconocidos, y particularmente para quienes componemos el grupo de Ex secretarios de energía, estuvo siempre claro que la resolución del problema del **crónico atraso de las TARIFAS ENERGÉTICAS** era un tema político de primera magnitud para el nuevo gobierno democrático que asumiera sus funciones el 10 de diciembre de 2015. **Y un tema político de magnitud exige siempre para su solución una política de Estado.**

Iniciamente debe hacerse una distinción clara entre las “tarifas energéticas”, que son reguladas por el Estado y los “precios energéticos”, **que deben surgir de mercados competitivos y no distorsionados.** Creemos que son conceptos

distintos y deben tener un tratamiento diferenciado a la hora de encarar los aumentos.

Al momento de asumir el nuevo gobierno el 10 de diciembre de 2015, las tarifas energéticas estaban notoriamente atrasadas, y el sistema de precios energéticos **era un sistema distorsionado que formaba parte de una política irracional, a su vez influenciada** por *lobbies* empresariales y gremiales.

En la actualidad, continúan algunas distorsiones:

Así, por ejemplo el precio del crudo desde el segundo trimestre del 2014 está fijado en la Argentina por encima de las referencias internacionales con impacto en los precios de los derivados (nafta, gasoil) que también tienen precios locales por encima de las referencias internacionales. **El precio del gas en boca de pozo en la Argentina también es un precio administrado y su cotización ha estado POR MUCHOS AÑOS por debajo del costo de oportunidad que marcan los sustitutos que contribuyen a satisfacer el déficit de producción doméstica (Gas de Bolivia; GNL en Escobar, Bahía Blanca y Chile, o gasoil para generación térmica).**

Los precios de la generación eléctrica, los más atrasados respecto a las referencias que marcan el costo marginal y el costo promedio, han estado soportando costos crecientes debido a la mayor dependencia de la generación térmica (que genera a partir de gas o de los combustibles líquidos sustitutos fuel oil o gasoil).

La *Declaración de compromiso* firmada por los principales candidatos presidenciales en 2014 (Mauricio Macri, Sergio Massa, Margarita Stolbizer, Hermes Binner, Ernesto Sanz y Julio Cobos) y varios partidos políticos a través de sus líderes parlamentarios¹; estableció mecanismos consensuados para abordar esta delicada situación en el contexto de una **política de Estado** para un sector que había sido rehén del corto plazo.

La aplicación de una política de Estado es una tarea mayúscula que corresponde al funcionariado del gobierno que fue democráticamente elegido para gobernar la Argentina en el período 2015-2019, pero su aplicación solo será posible si ese funcionariado tiene el acompañamiento de las fuerzas que configuran la oposición y que estén representadas en el Congreso Nacional.

¹ Firmaron la *Declaración de compromiso*, además de los candidatos presidenciales, la UCR, el Partido Socialista y el GEN

1.- La energía es el desafío más importante en materia de infraestructura para el nuevo Gobierno

Tal como había sido anticipado por las declaraciones realizadas por el grupo de Ex secretarios de energía en el último quinquenio², la situación energética es sumamente crítica, y tal como lo anticipamos la energía sería uno de los problemas más complejos a afrontar por la administración que asumiera el 10 de diciembre de 2015.

Varias razones abonaban esa teoría, siempre negada por los funcionarios de la administración que dejó el gobierno en diciembre de ese año: 1) la extraordinaria caída de las reservas comprobadas de hidrocarburos y particularmente la de gas natural en el período 2000- 2014; 2) la caída crónica de la producción nacional de petróleo desde el año 1998 hasta el año 2015; 3) la caída de la producción de gas natural desde el año 2004; 4) la disminución de la inversión exploratoria y con ello la no incorporación de nuevos yacimientos de hidrocarburos; 5) el crecimiento de los costos de producción de hidrocarburos y la caída de la productividad en todas las cuencas; 6) la pérdida del autoabastecimiento energético en el año 2010 que el país mantuvo desde el año 1989.

Hemos puntualizado en reiteradas oportunidades la incongruencia de las políticas públicas aplicadas por la administración de la presidenta Cristina Kirchner sobre todo en las cuestiones que hacen a una racional economía de la energía. En particular, señalamos durante años la inconveniencia de las políticas de congelamiento tarifario aplicadas, así como también la política, derivada de aquella, de subsidios indiscriminados a la oferta de energía que se aplicó desde 2004 en adelante. Advertimos claramente que dicha política comprometía el funcionamiento de todo el sector energético y complicaba cada vez en mayor medida a toda la macroeconomía, como también el funcionamiento de las empresas de servicios públicos energéticos acercándolas peligrosamente a situaciones cercanas al quebranto y a la cesación de pagos.

En todo momento hemos instado a rectificar rumbos erróneos. Jamás la administración Kirchner quiso escuchar, ni mucho menos debatir, los puntos de vista de quienes, desde diversos ámbitos políticos, y con los antecedentes de haber ejercido las más altas responsabilidades en el área energética, demandamos una urgente rectificación del error flagrante.

Esa prédica en soledad llevada a cabo por el grupo de Ex secretarios, sin resultado rectificatorio alguno, pero con persistencia nos valió el reconocimiento de la sociedad, y muy particularmente del periodismo argentino. El prestigioso politólogo Natalio Botana, al prologar nuestro libro afirmó: *La obra constructiva de este grupo*

² Ver nuestro libro "Consensos energéticos 2015". Editorial IAE "General Mosconi".

especializado en los temas energéticos, sus reuniones permanentes, sus estudios y declaraciones, su voluntad por apartarse de una política guiada por intereses mezquinos y conceptos erróneos, es un indicio claro de que las cosas pueden cambiar, pues contamos con recursos humanos y la potencialidad para salir del estancamiento.

2.- La potencialidad de salir del estancamiento: la declaración de compromiso firmada por los candidatos presidenciales en 2014.

Natalio Botana puso también de manifiesto que había una potencialidad latente para salir del estancamiento energético. Esa potencialidad surgía, más que de nuestras reiteradas declaraciones, de un instrumento que fijaba acuerdos mínimos entre los candidatos presidenciales para el sector energético.

La *Declaración de compromiso* elaborada por nuestro grupo y firmada entre mayo y agosto de 2014 –un año antes de las elecciones nacionales– por 4 candidatos a la Presidencia de la Nación y varios precandidatos (Mauricio Macri, Sergio Massa, Margarita Stolbizer, Hermes Binner, Ernesto Sanz y Julio Cobos), además de varios líderes partidarios (UCR, PS, GEN) contenía una visión programática común que aseguraba criterios generales homogéneos para establecer prioridades, modos de gestión, priorización de problemas, entre otros. La declaración tuvo por objetivo explícito ser aplicada como política de Estado a partir del 10 de diciembre de 2015.

El texto consta de 14 puntos que se refieren a los siguientes temas:

- I. Política de Estado
- II. Planeamiento Energético Estratégico
- III. Diversificación de las Fuentes Primarias de Energía
- IV. Objetivos para la Construcción de Centrales Nucleares
- V. Biocombustibles
- VI. Eficiencia Energética
- VII. Roles de la Nación y las Provincias
- VIII. Marco Jurídico para los Hidrocarburos
- IX. Programa de Exploración Petrolera
- X. Integración Energética Regional
- XI. Gestión de YPF
- XII. Precios y Tarifas
- XIII. Desarrollo Energético Sustentable
- XIV. Medidas de Urgencia y Transición.

El grupo de Ex secretarios de energía está dispuesto a actuar como facilitador si los firmantes de tan importante e inédita coincidencia programática, a dos años de la

firma de dicho instrumento, pudieran realizar una evaluación de la marcha de la implementación de dichos acuerdos, y en especial en este caso crítico de las tarifas y de los precios de la energía.

3.- Un tema prioritario y crítico: la adecuación de las tarifas energéticas y su implementación en el primer semestre de 2016.

Es fundamental poner de manifiesto que la adecuación tarifaria y la recuperación a su nivel de un precio relativo clave de la economía que se ha atrasado es siempre un hecho traumático y desagradable para quienes deben afrontar esos aumentos. Mucho más si la población afectada por la recomposición sufre la pobreza y la pobreza extrema.

Para los especialistas energéticos argentinos reconocidos, y particularmente para quienes componemos el Grupo de Ex secretarios de energía, estuvo siempre claro que la resolución del problema del **crónico atraso de las tarifas energéticas** era un tema político de primera magnitud para el nuevo Gobierno y que el marco del acuerdo reducía los costos políticos de las medidas a implementar.

La **Declaración de Compromiso**, en la cual se acordaban las líneas maestras de un plan de Gobierno para la energía en el período 2015-2019 dentro del concepto más global de una política de Estado estableció para el tema de las Tarifas específicamente lo siguiente³:

“XII. PRECIOS Y TARIFAS

Los precios y tarifas energéticas deberán retribuir los costos totales de los bienes y servicios que produce, asociados a estándares de calidad y confiabilidad preestablecidos. Se reducirán los subsidios presupuestarios a la energía no justificados socialmente, con la meta de tener precios mayoristas únicos en los mercados de gas y de electricidad y con el objetivo de finalizar el período definido con un set de precios y tarifas que reflejen costos económicos. Para aquellos usuarios vulnerables según indicadores socioeconómicos se establecerá una política de subsidios focalizados (tarifa social) que incluirá a los consumidores de gas licuado de petróleo (gas en garrafas)”

El análisis minucioso de los pasos que llevaron a los ajustes tarifarios en el primer semestre nos indica que las decisiones adoptadas **tuvieron como referencia** lo

³ El texto completo de la Declaración de Compromiso está disponible en “CONSENSOS ENERGÉTICOS 2015” La política para salir de la crisis energética, publicado en 2015 por la Editorial del IAE “General Mosconi” <http://web.iae.org.ar/wp-content/uploads/2015/09/Ex-Secretarios-Consensos-energ-ticos-2015.pdf> Pág. 21 a 28.

firmado en la *declaración de compromiso*, aunque de manera parcial, y sin explorar mecanismos de consenso que hubieran evitado la especulación política cortoplacista.

En primer lugar, la *declaración de compromiso* dice: “Los **precios y tarifas energéticas** deberán retribuir los costos totales de los bienes y servicios que produce”.

Los “precios energéticos” y las “tarifas energéticas” constituyen dos conceptos muy distintos y debieron tener distinto tratamiento.

- **TARIFAS ENERGÉTICAS:** son retribuciones **reguladas por el Estado** de los servicios públicos energéticos (transporte y distribución de gas natural; y transporte y distribución de energía eléctrica) que son prestados en condición de “**monopolio natural**”. Su modificación debe hacerse siempre mediante una Revisión Tarifaria Integral con los procedimientos estrictos de determinación de costos eficientes auditados por los Entes Reguladores previstos en la legislación vigente⁴; su aprobación y puesta en marcha requiere, entre otros requisitos, la realización de Audiencia pública.

Esto exige normalizar sin demora alguna la constitución de los Entes Reguladores, mediante concursos públicos que seleccione los mejores candidatos no alcanzados por las incompatibilidades vigentes.

- **PRECIOS ENÉRGÉTICOS:** los más importantes⁵ son tres: 1) el **precio del gas natural**, 2) el precio **del crudo**, y 3) el precio de la **energía eléctrica generada**.

Como en la Argentina se destruyeron los mercados y los precios estuvieron sujetos a intervención discrecional y cortoplacista, la recomposición de los mercados de estos bienes y sus precios debe ser gradual y apuntar “luego de un período de transición a un set de precios y tarifas que reflejen costos económicos”.

La situación heredada al 10 de diciembre de 2015, y que aún hoy no ha sido modificada, es que se desconocen muchos costos que condicionan la elaboración de un tarifario que recupere los costos del sistema en los segmentos de transporte y distribución. Para conocer esos costos y fijar las tarifas reguladas se debe convocar a los respectivos procesos de Revisión Tarifaria previstos en los Marcos Regulatorios de Gas y Electricidad. Para esas revisiones son necesarias las Audiencias Públicas. Si

⁴Leyes de Marco Regulatorio 24.065 y 24.076 y normativa conexas.

⁵ Además de los citados, son precios energéticos en general los precios mayoristas de todas las materias primas energéticas que no están sujetas a mercados regulados. En este sentido son también precios energéticos los siguientes: biodiesel, etanol; carbón, etc.

fuera necesario y conveniente disponer aumentos a cuenta, los mismos también deberían cumplir dicho requisito; y es lógico que ayudaría a superar el conflicto actual acelerar el proceso de normalización de los entes reguladores del gas y de la energía eléctrica.

En función de las consideraciones anteriores, la *declaración de compromiso* firmada por los líderes políticos estableció lo siguiente:

*Se reducirán los subsidios presupuestarios a la energía no justificados socialmente, con la **meta de tener precios mayoristas únicos** en los mercados de gas y de electricidad y con el objetivo de finalizar el período definido con un set de precios y tarifas que reflejen costos económicos.*

De ello se infiere:

- a) Gradualidad para la obtención de los precios mayoristas –precio de gas en boca de pozo, precio del crudo en boca de pozo y precio mayorista de la energía eléctrica generada– o sea no inmediatez (una meta en el tiempo).
- b) Precios que tengan en cuenta costos económicos mientras se restablecen condiciones que aumenten la transparencia y competencia de los mercados de manera de reducir esos costos.
- c) Reducir subsidios presupuestarios a la energía no justificados socialmente.

4.- Nuestra propuesta: es fundamental salir del atolladero

No hay nada peor **para los consumidores y para las empresas energéticas que** la indefinición y la judicialización de temas tan sensibles para la sociedad. El congelamiento tarifario implica una indefinición que agrava el problema. La responsabilidad de salir del atolladero es de todos. De los usuarios, de los trabajadores de las empresas energéticas, de los responsables de las empresas energéticas y de los inversores argentinos y extranjeros que necesitamos y que queremos convocar. Contribuirá a superar el conflicto actual acelerar el proceso de normalización de los entes reguladores del gas y la energía eléctrica.

Afortunadamente hay salida, por eso es hora de concretar los acuerdos políticos requeridos no solo para salir de esta situación sino también para avanzar por el sendero de la recuperación energética de nuestro país.

*Emilio Apud, Julio César Araoz, Enrique Devoto,
Alieto Guadagni, Jorge Lapeña, Daniel Montamat, Raúl Olocco.*